



## Offentlighed mellem deltagelse og legitimering

*Et demokratiteoretisk perspektiv på vandplanlægningen i Danmark*

Nielsen, Helle

*Publication date:*  
2013

*Document Version*  
Tidlig version også kaldet pre-print

[Link to publication from Aalborg University](#)

*Citation for published version (APA):*

Nielsen, H. (2013). *Offentlighed mellem deltagelse og legitimering: Et demokratiteoretisk perspektiv på vandplanlægningen i Danmark*.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at [vbn@aub.aau.dk](mailto:vbn@aub.aau.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Offentlighed mellem deltagelse og legitimering

et demokratiteoretisk perspektiv på  
vandplanlægningen i Danmark

Ph.d. afhandling

Helle Nielsen

Institut for Miljø, Samfund og Rumlig forandring  
Roskilde Universitet  
November 2012

© 2012 Helle Nielsen

Layout: Helle Nielsen og Ritta Juel Bitsch

Forside: Helle Nielsen og Ritta Juel Bitsch

Korrektur: Hakon Mosbech

Print: Prininfo Paritas Digital Service

ISBN 978-87-7349-827-9

# Indholdsfortegnelse

<b>Forord</b> .....	7
<b>Resume</b> .....	9
<b>Summary</b> .....	11
<b>Kapitel 1.</b>	
<b>Introduktion</b> .....	13
Demokrati og bæredygtighed .....	14
Vandplanlægningen i danmark .....	19
Planlægningstilgange i vandplanlægningen .....	24
Vandplanlægningens svar på bæredygtighedskrisen .....	25
Optakt til problemstillingen .....	26
Kapitelloversigt.....	28
Motivation .....	31
<b>Kapitel 2.</b>	
<b>Erkendelsesteoretisk ramme</b> .....	33
Forskningsprocessen som ufærdig.....	33
Kritisk hermeneutik .....	37
Deltagelseelementet .....	40
Opsummering.....	41
<b>Kapitel 3.</b>	
<b>Teoretisk fortolkningsramme</b> .....	43
Demokratiformer .....	43
Offentlige sfære .....	49
Governance i et offentlighedsperspektiv .....	55
Borgerdeltagelse.....	59
Dilog suppleret med lokale offentligheder.....	62
Opsummering.....	65

## **Kapitel 4.**

<b>Metode.....</b>	<b>67</b>
Rollen som forsker .....	68
Refleksionsrum.....	69
Anvendte metoder i forskningsprocessen .....	70

## **Kapitel 5.**

<b>Lovgivningsmæssige rammer i vandplanprocessen.....</b>	<b>79</b>
Vandrammedirektivets udmøntning i dansk lovgivning .....	80
Miljøvurderingsdirektivets udmøntning i dansk lovgivning .....	85
Opsummering.....	87

## **Kapitel 6.**

<b>Vandplanprocessens forløb .....</b>	<b>89</b>
Strukturen i forvaltningen .....	90
Det planlagte forløb for vandplanprocessen .....	91
Det egentlige forløb for vandplanprocessen .....	92
Opsummering.....	103

## **Kapitel 7.**

<b>Forvalternes fortælling .....</b>	<b>105</b>
Forvalternes refleksioner – det kommunale niveau.....	107
Forvalternes refleksioner – det statslige niveau .....	115
Opsummering.....	125

## **Kapitel 8.**

<b>Borgerinddragelse i vandplanprocessen .....</b>	<b>127</b>
Scopingens offentlighedsperspektiv .....	128
Skriftlig høring som borgerinddragelse .....	133
Opsummering .....	138

## **Kapitel 9.**

<b>Lukninger og åbninger .....</b>	<b>141</b>
Lukninger for demokratisk bæredygtighed .....	141
Åbninger for demokratisk bæredygtighed .....	157

## **Kapitel 10.**

### **Modeksempel til vandplanprocessen.....163**

Borgerdeltagelsesprojektet omkring søen tåmnaren..... 164

Fastlåste handlingsspor udfordres ..... 168

## **Kapitel 11.**

### **Konklusion .....173**

Miljøvurderingen forbliver instrumentel..... 173

Borgerinddragelsen udgrænses..... 175

Interesseorienteringen udgrænser offentligheden ..... 177

Ingen offentlighed i og imellem forvaltningsniveauerne ..... 178

Styringen er vanskelig at identificere..... 179

Demokrati og bæredygtighed ..... 181

### **Referencer.....183**



# Forord

Denne afhandling er resultatet af den forskningsproces, som jeg fra 2008-2012 har haft mulighed for at fordybe mig i. Det snit som er lagt i afhandlingen, afspejler både vandplanprocessen, med de udfordringer det giver at følge en igangværende politisk proces, og min tilknytning til aktionsforskningsmiljøet på RUC, som undervejs har udviklet sig med etableringen af Center for Aktionsforskning og Demokratisk Samfundsudvikling. Projektet er finansieret med en tredjedel fra henholdsvis RUC, Forskningsstyrelsen og By- og Landskabsstyrelsen. I den forbindelse er der en særlig tak til Gert Johansen i Naturstyrelsen, for hans involvering i projektet.

Et væsentligt bidrag til afhandlingen har været samtaler med de mennesker i den statslige og kommunale forvaltning, som har engageret sig og ivrigt diskuteret vandplanprocessen med mig. Disse samtaler og interview har udgjort en væsentlig inspiration for selve forskningsprocessen og for udformningen af afhandlingen. Det er med baggrund i jeres erfaringer og perspektiver på vandplanlægningen, at afhandlingen peger på en mulighedshorisont i planlægningen.

Mange mennesker har stået mig nær i denne proces. Min hovedvejleder Bo El-ling skal have mange tak for hans opbakning og engagement. Min vejleder Kurt Aagaard Nielsen som introducerede mig til forskningsverdenen, og som siden da altid har inspireret mig til at se mulighederne – er savnet. Hans Peter Hansen, der i en svær tid trådte til som vejleder, har været en fantastisk støtte. Ligesom Birger Steen Nielsen ved den interne evaluering, var med til at give mig den sidste energi og opmuntring til at få afhandlet.

Det største kys til Jon, Anna og Carla.





# Resume

Dette er afhandlingen af, hvor langt vandplanlægningen er nået, når den holdes op mod begreberne demokrati og bæredygtighed. Det er en gennemgribende orientering omkring disse begreber, der giver retningen på denne historiske fremstilling af vandplanprocessen fra 2007-2011. Baggrunden for planprocessen er EU-direktivet om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (Directive 2000/60/EC).

For at synliggøre muligheder og barrierer for skabelsen af demokratisk bæredygtighed i vandplanlægningen pilles vandplanprocessen fra hinanden, lag for lag. Først er det lovgivningen omkring vandplanlægningen som belyses, med en fokusering på offentlighedens deltagelse. Dernæst synliggøres selve vandplanforløbet, først som det var planlagt, og efterfølgende som det blev gennemført. I forlængelse af disse mere beskrivende fremstillinger af vandplanprocessen introduceres afhandlingens kerne, som er refleksioner fra de statslige og kommunale forvaltere, som har siddet midt i vandplanprocessen. Forvalterne gives en stemme i afhandlingen og reflekterer her over deres praksis og mulighederne, hvorfra der kan skabes mere demokratisk bæredygtige løsninger. Hos disse forvaltere, viser der sig at være potentiale til, at vandplanlægningen kan tages i retning af mere deltagerdemokratiske former.

Udover beskrivelsen af vandplanlægningen og diskussionen af, hvor langt denne er nået i forhold til en mere demokratisk bæredygtighed, peger afhandlingen videre mod alternativer. Som et modbillede på en stærkt statsstyret vandplanlægning i Danmark bringes et borgerdeltagelsesprojekt fra Sverige ind, hvis særkende er et gennemgribende deltagelsesbegreb, som åbner sig mod en bred offentlighed. Det særlige ved dette projekt er, at borgerne gives mulighed for at sætte deres egen dagsorden - ikke kun myndigheder eller eksperter. Således har projektet en demokratisk tilgang til planlægningen, og er orienteret omkring et deltagelsesperspektiv, der inkluderer forskellige videns- og erfaringsformer.

Afhandlingen er et forsøg på, ud fra et demokratiteoretisk perspektiv, at vise en planproces utilstrækkeligheder og synliggøre åbninger for, hvorledes de demokratiske utilstrækkeligheder kan udfordres af mere deltagerdemokratiske former.

Grundlæggende er ønsket, at komme ud over autoritære eller centralistiske styreformer, hvor det er eksperter og myndigheder, der alene sætter dagsordenen. Det handler om at komme videre end en styring, der alene har afsæt i det systemiske og involvere et hverdagsliv indeholdende værdier og erfaringer, som ligger udenfor forvaltningens rationale. Planlægning er ikke eksklusivt forbeholdt myndigheder og eksperter, men er en tværfaglig disciplin, i begrebets bredeste forstand. Hvor myndigheders, eksperters og borgeres viden, faglighed og erfaringer bringes sammen, i sikringen af både det særlige og det almene.

# Summary

This is a thesis describing the water plan process in Denmark in the perspective of democracy and sustainability. These two concepts provide the direction for a historical description of the water plan process from 2007-2011. The background for the planning process is the EU-directive 'Establishing a framework for Community action in the field of water policy' (Directive 2000/60/EC).

In order to make the potentials and barriers for democratic sustainability in the water planning process visible, different parts of the planning process are separately illuminated. First, legislation related to the water planning process is explained and analysed, focusing on the participation of citizens and the public. Secondly, the planning process is chronologically outlined, both in terms of the intended process and its actual implementation. Third, following these more descriptive analyses, the core of the thesis is introduced: The reflections of the planners working with the water plan process at state and municipal level. In the thesis these planners are given a voice reflecting upon their practice and openings towards democratic sustainable solutions. These reflections points towards a water planning process, that might potentially include more participatory and democratic forms.

To highlight alternative ways of planning the thesis are inspired by a Swedish citizen-project, which has a strong participatory approach. This is an alternative to the government controlled water plan process in Denmark, as the project are based on a strong participatory approach, where citizens – not only authorities and experts - are given the opportunity to define their own agenda in the planning process. The democratic approach of this project are inspiring to the Danish water planning process taking a participatory approach that include different types of knowledge and experiences.

The thesis aims, from a democratic theoretical perspective, to show some of the inadequacies of a planning process and inspire how the introduction of participatory democratic approaches might help meeting such challenges.

Basically the ideal is, that planning must get beyond authoritarian and centralized governance, where experts and authorities alone are setting the agenda. It is about

getting beyond a steering that is solely systemic and instead start involving an everyday life perspective, including values and experiences, that lie outside the rationality of the administration. In this perspective planning is an interdisciplinary discipline, in the broadest sense. Where the knowledge, professionalism and experience of authorities, experts and citizen should be brought together in balancing the particular and the general.

# Introduktion

Vand er en uerstattelig ressource, som udgør en helt grundlæggende værdi for mennesker, samfund og natur, der går på tværs af nulevende og kommende generationer. Alligevel er beskyttelsen af vores vandressourcer en svært håndterbar størrelse, fordi reguleringen berører mange interesser, som alle har individuelle holdninger til, hvordan forvaltningen af vand skal håndteres. I denne proces er idealet et styrket deltagelsesbegreb, hvor det er borgere, myndigheder og eksperter, der sammen sætter dagordenen for fremtidens vandforvaltning. Altså en demokratiske proces, som kan sandsynliggøre en planlægning, hvor interesser beriger hinanden.

Deltagelsesbegrebet er bredt i den forstand, at det er et opgør med en forvaltning, der alene centrerer sig om eksperter og særinteresser. Det udtrykker en intention om, at også borgeres hverdagslivsperspektiv skal have en plads i planlægningen. Et hverdagsliv, som er kendetegnet ved, at det bevæger sig på tværs af sociale, kulturelle og økonomiske forhold. Omkring et søområde kaldet Tämnnaren beliggende i Sverige er igangsat et demokratiseringsprojekt, som sætter deltagelsesbegrebet centralt. Her skabes mulighed for, at det ikke alene er eksperter eller særinteresser, som definerer områdets fremtid, men at fremtidige scenarier for reguleringen af vand er bredt funderet hos borgere, eksperter og myndigheder. Således tager planlægningen ikke kun afsæt i forvalternes faglige viden, men i en offentlig og åben proces, hvor borgernes værdier, viden og erfaringer med lokalområdet er en aktiv del af den fremtidige regulering. Denne deltagerorienterede tilgang til planlægningen står ikke bare som et ideal for vandplanlægningen i Danmark, men er en reel mulighed.

Åbningen mod offentligheden i planlægningen, handler også om, at udfordre de fastlåstheder som er *i* og *imellem* forvaltningerne og mellem forvaltningsniveauet og det politiske niveau. Forhåbningen er, at åbningen mod en bred offentlighed kan være med til at demokratisere planlægningen, således at planlægningen er

bredt forankret. En demokratisering, som dels rækker ind i forvaltningen, dels berører det omkringliggende samfund.

## DEMOKRATI OG BÆREDYGTIGHED

Bæredygtighedsbegrebet introduceres i planlægningen med Brundtland-rapporten i 1987. Defineringen af *bæredygtig udvikling* er bred:

*"Udvikling der møder nutidige generationers behov uden at gå på kompromis med fremtidige generationers muligheder for at imødegå deres behov".*

(G. H. Brundtland 1987:51)

I bæredygtighedsbegrebet udtrykkes en åbenhed, som indbyder til fortolkning. 'Behov' er eksempelvis ikke defineret nærmere, det kan fortolkes vidt forskelligt både kulturer og generationer imellem. Det betyder, at spørgsmålet om 'hvad der skal gøres, og hvad der skal bevares' bliver komplekst at besvare (M. Redclift 1999). Fortolkningsrummet udgør samtidig en mulighed i bæredygtighedsbegrebet, fordi det bevarer en kritisk diskuterende tilgang til forståelsen af, hvad behov er, og hvad der bør bæres videre. Åbenheden i begrebet giver således mulighed for, at forskellige kulturelle og historiske forståelser omkring bæredygtighed kan etablere sig på deres egne præmisser.

Man kan sige, at bæredygtighedsdiskussionen med Brundtland-rapporten adresserer en utilfredshed med den eksisterende naturressourceudnyttelse og den sociale ulighed. Således rejses der med bæredygtighedsbegrebet en kritik af den måde, som planlægningen foregår på (L. T. Clausen, H. P. Hansen og E. Tind 2010). Men samtidig med at der i bæredygtighedsbegrebet eksisterer en kritik af måden, hvorpå vores naturressourcer og sociale behov forvaltes på, så udtrykker kritikken også en vision eller et ønske om noget andet. Fordi der implicit i kritikken af det bestående også er et endnu-ikke-udtrykt ønske for fremtiden. Der er en utopi om et bedre samfund, som tilfører bæredygtighed et forandringselement, fordi det er gennem utopien, at der kan fastholdes et kritisk blik på den eksisterende praksis for produktion og forbrug. Det er således med utopien som orienteringspunkt, at der kan skabes forandringer, som kan åbne for mere bæredygtige livsformer (P. Olsén, B. S. Nielsen og K. A. Nielsen 2003). Denne vinkling på bæredygtighedsbegrebet udgør i mit perspektiv et potentiale i planlægningen. Samtidig med at bæredygtighedsbegrebet har afsat i en kritik af de

eksisterende forhold, så er det et potentiale, at dette ikke er en ensidig kritik, men at der heri også er indeholdt et fremtidsønske om mere bæredygtige livsformer. På den måde angiver utopien i bæredygtighedsbegrebet en mulighedshorisont.

## Demokratisk bæredygtighed

Vadana Shiva rejser en stærk kritik af, at den økonomiske vækst har været den primære faktor i udviklingen af bæredygtighedsbegrebet. Hun beskriver, hvordan styringen med afsæt i en ensidig økonomisk tænkning har ført til overudnyttelse af naturens ressourcer og har betydet, at naturens ressourcer er konverteret til økonomisk vækst. Økonomien har udgjort det primære i udviklingen, hvilket har tilsidesat naturen, selvom både markedet og borgeren eksempelvis er afhængige af adgangen til rent vand. Opgøret med denne udvikling er generobringen af den demokratiske kontrol over naturens ressourcer. Det vedrører eksempelvis maden, vi spiser, og vandet vi drikker. Denne demokratiske kontrol udgør, som hun beskriver, et nødvendigt demokratisk projekt for frihed (V. Shiva 2005).

I bogen 'A New Agenda for Sustainability' er bæredygtighedsbegrebets demokratiske dimension ligeledes trukket frem (K. A. Nielsen, B. Elling, M. Figueroa og E. Jelsø 2010). Perspektivet er, at planlægningen skal rumme en offentlig debat omkring forskellige visionære, alternative fremtidige måder at organisere vores samfund på politisk, socialt og kulturelt.

*"A form of democratic sustainability which should allow opening up public debate around different visions and alternative future ways of organizing our society politically, socially and culturally".*

(K. A. Nielsen, B. Elling, M. Figueroa og E. Jelsø 2010:7)

Demokratidimensionen skal sikre, at særinteresser ikke overtager styringen i planlægningen, men at der forvaltes ud fra almen interesse. På vandområdet bliver nødvendigheden af den demokratiske tilgang særligt tydelig, fordi der er mange interesser på spil, når der tages beslutninger om vandressourceanvendelsen. Der skal i beslutningsprocessen ske en afvejning mellem specifikke og almene interesser. Med afsæt i en demokratisk bæredygtighedstilgang er det hverken naturen alene, økonomien alene eller sociale forhold alene, som sætter dagsordenen og dermed styringen i planlægningen, men samfundet som et hele:



*"Instead modern society has to define its own limits by going beyond system limitations and strive for balancing needs and objectives in terms of society as a whole. This means balancing systemic rationalities with rationalities from the lifeworld".*

(B. Elling 2010:35)

Det er den demokratiske proces, hvori der sker en balancering af rationaliteter fra både system- og livsverdenen, der styrer udviklingen. Denne demokratiske vinkel på bæredygtighedsbegrebet er således også et opgør med, at det ensidigt er naturens bæreevne, der styrer udviklingen (B. Elling 2010). I dette perspektiv bliver opnåelsen af målet om 'god økologisk tilstand', som det er udtrykt i vandplanlægningen, ikke kun et spørgsmål om opnåelse af en bestemt vandkvalitet. Det indeholder ligeledes en demokratisk dimension, som skal sandsynliggøre, at behov og mål afvejes i relation til samfundet som et hele. En sådan demokratisk proces kræver, at der bringes nye perspektiver ind fra både livsverdenen og fra systemet, således at planlægningen er forankret i de vilkår, som reelt eksisterer i samfundet.

Ignacy Sachs introducerer med begrebet *whole sustainability* en systematisk tilgang til bæredygtighed. Hvor der i udviklingen skal tages højde for følgende kriterier i nævnte prioriterede rækkefølge; social bæredygtighed, økologisk bæredygtighed, økonomisk bæredygtighed og politisk bæredygtighed. Han beskriver, at hele grundideen er, at social lighed og demokrati er altoverskyggende prioriteringer, der ikke kan overtrufes, selv ikke af miljømæssige hensyn (I. Sachs 1999). Jeg ser en tæt forbindelse mellem denne tilgang og demokratisk bæredygtighed, men samtidig adskiller den sig, fordi netop prioriteringsrækkefølgen gør, at noget prioriteres over andet, inden den demokratiske proces har fundet sted. Skal den demokratiske tilgang reelt være retningsgivende, så eksisterer der ingen prioriteringsliste, der vurderer, hvorvidt det er natur, økonomi eller det sociale, der skal have førsteprioritet. Det må være den demokratiske proces, som bliver styringen og giver retningen på, hvordan de tre prioriteres i den konkrete kontekst. Det er processen som demokratisk forankret, der skal afveje de mange rationaliteter i en dialogisk proces og heri inkludere perspektiverne på den naturmæssige, den sociale og den økonomiske bæredygtighed.

## Deltagelsesorienteringen i bæredygtighedsbegrebet

Den demokratiske vinkling på bæredygtighedsbegrebet kan tillægges en konkret deltagelsesorientering, som tager demokratiet videre end en sikring af rettigheder. Peter Olsén, Birger Steen Nielsen og Kurt Aagaard Nielsen tydeliggør koblingen til det deltagerdemokratiske, når de argumenterer for et kritisk oplysningsprojekt, hvor:

*”Menneskers fornuft og selvforståelse er reflekteret i forhold til selve naturrelationen – i en livssammenhæng, der omfatter demokratisk deltagelse i formningen af produktion, bomiljø, familieliv, forbrug og socialt og kulturelt samfundsliv. Kun ved at åbne for, at mennesker selv skaber social ansvarlighed og bæredygtig udvikling – bl.a. gennem demokratisk produktion – vil der opstå en tilstrækkelig forankret fornuft, der tager hensyn til reproduktion af naturens ressourcer, æstetik og biodiversitet som del af respekten for naturens egen værdi”.*

(P. Olsén, B. S. Nielsen og K. A. Nielsen 2003:265)

Den gennemgribende demokrativinkel giver en dynamik i bæredygtighedsbegrebet, da der i denne nyere vision for bæredygtighed fokuseres på et offentligt deltagelsesrum, hvori ikke bare diskussioner om fremtidige måder at etablere os på kan udvikle sig, men også en forankret fornuft eller ansvarlighed, der tager hensyn ikke kun til økonomiske eller sociale forhold, men også til naturens værdi.

Peter Reason argumenterer på linje med dette for, at der i bæredygtighedskrisen skal tænkes i nye veje og i nye politiske strukturer. Bæredygtighedsdiskussionen er ikke forbeholdt eksperter, men i selve bæredygtighedsbegrebet er et deltagelselement, som skal bringes i spil, således at der i løsningerne af bæredygtighedskrisen sker et skift fra kontrol til deltagelse (P. Reason 2002). Vadana Shivas begreb *living democracy* indeholder ligeledes en stærk deltagerorientering. Hun beskriver, hvordan lokalsamfund i kampen mod privatisering af vand, biodiversitet og fødevarsystemer kræver suverænitæt til at beskytte og bevare (S. Gelder og V. Shiva 2002). Utopien om rent vand og adgang til vand for nulevende og kommende generationer er et ønske, som ikke er forbeholdt eksperter eller økonomiske interesser. Utopien er relevant for alle mennesker og åbner for diskussionen af produktionsformer koblet til ønsket om, at forvaltningen bevarer og beskytter en naturressource som vand.

Min interesse for bæredygtighedsbegrebet er orienteret omkring ovenstående tilgange. I planlægningen sikres vores rettigheder til information, klage og høringer, men disse demokratiske strukturer er ikke nok, da de endnu ikke inviterer til egentlig deltagelse, men forbliver i borgernes rettigheder. Det, der tager demokratisk bæredygtighed videre, er deltagelse sammenholdt med demokrativinklen, fordi bæredygtighed her ikke forbliver et begreb, hvor der er mulighed for individuelle fortolkninger. Både demokrativinklen og deltagelsesvinklen udvider bæredygtighedsbegrebets indhold, fordi bæredygtighed kræver etableringen af rum, hvori forskellige rationaliteter kan gå i dialog med hinanden omkring fremtidsvisioner og alternative måder at organisere vores samfund på. En sådan proces kræver, at der er et forandringspotentiale, som får tid og rum til at etablere sig. Det er borgerne og eksperternes deltagelse heri, der giver demokratiet substans eller indhold. Bidraget fra den utopiske orientering på bæredygtighedsbegrebet udgør en inspirerende åbning, fordi det udfordrer gennem centreringen omkring ønsker til fremtiden og fremtidige generationer. Offentligheder, hvori dette perspektiv etableres, bryder potentielt op for fastlåste forståelser og handlemønstre.

Et andet perspektiv på bæredygtighedsbegrebet, som jeg i mit netværk er stødt på, er historiens betydning for visionen om bæredygtighed. Med den bæredygtigheds-tilgang jeg orienterer mig omkring, kan hverken bæredygtighed eller demokrati sættes på formel, simpelthen fordi det vil stride imod begrebernes fundering som værende indvævet i både kulturelle og historiske forhold. Carla Gonzalez er en af dem, som med sit arbejde har synliggjort, hvordan der i en hverdagspraksis er dybt indlejrede historiske forhold, som sætter rammerne for, hvilket mulighedsrum der eksisterer for igangsættelsen af bæredygtige initiativer (C. Gonzalez 2011). Essensen af dette er, at begreberne demokrati og bæredygtighed er almene. De har en strukturel betydning, men samtidig er de meget lokalt funderet og indvævet i en lokal praksis og historie. Dette understreger vigtigheden af kombinationen af demokrati og bæredygtighed, fordi der på det lokale plan, i kraft af historien, kulturelt eksisterer forskellige muligheder og barrierer for at tænke i nye former for bæredygtige løsninger. Det er den demokratiske proces, som her definerer, hvad der i denne lokale kontekst er bæredygtige løsninger. Det vil sige, at borgerne skaber visioner for deres lokalområde, som konkret tager afsæt i deres lokale kontekst, bestående af de nuværende og historiske erfaringer. Det er disse visioner for fremtiden, som får medindflydelse på, hvorledes området reguleres.

Selvom der argumenteres for et deltagelseselement i bæredygtighedsbegrebet, betyder det ikke, at hverken ekspertviden eller faglighed skal tilsidesættes. Vadana Shiva beskriver netop, hvordan naturen er grundlæggende, hvilket dermed også gælder fagligheden omkring naturen. Om det så er den naturvidenskabelige viden om naturens dynamik eller lokalbefolkningens erfaringsviden om dyrkningsforhold, så er det viden, som skal indgå i en demokratisk proces. I denne forståelse bliver demokrati ikke ”kun” et spørgsmål om at skabe ansvarlighed, medejerskab og myndighed, men også et spørgsmål om at sikre rent vand for nulevende og kommende generationer.

Begrebet demokratisk bæredygtighed er et idealbillede af, hvorledes den demokratiske proces i planlægningen kan bidrage til skabelsen af mere bæredygtige visioner for fremtiden. I afhandlingen er det vandplanlægningen, der udgør det genstandsfelt, som begrebet demokratisk bæredygtighed holdes op imod. Her gives et kort historisk indblik i, hvorledes vandplanlægningen introduceres i Danmark og efterlever målsætningerne, fra den første vandmiljøplan vedtages i 1987 til den nuværende vandplanproces, som er initieret med Direktiv om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger, populært kaldet Vandrammedirektivet, Directive 2000/60/EC (VRD).

## VANDPLANLÆGNINGEN I DANMARK

Forureningen af vand har uoverskuelige konsekvenser for mennesker, samfund og natur. I en samfundsmæssig sammenhæng er det derfor helt nødvendigt, at der med planlægningen skabes rammer, som kan sikre vores vandmiljø.

Forureningen af vandmiljøet forårsages af spildevand, industri og landbrug, denne forurening følger vandets kredsløb. Når vandet eksempelvis er forurenat af spildevand, vil denne sprede sig ved afstrømning til vandløb, søer og havet eller ved nedsivning gennem jordlagene til grundvandet. I mange år var tilgangen på spildevandsområdet, at havets selvrensende effekt kunne klare udledningen af det forurenede spildevand. Derfor ledtes byernes spildevand direkte ud i fjordene og det åbne hav. Med årene blev forureningen fra disse udledninger synlig. På landbrugsområdet tager forureningen til i efterkrigstiden, hvor blandt andet pesticidet DDT indføres som gængs praksis til bekæmpelse af skadedyr. Følgerne af sprøjtemidlerne registreres i naturen årtier senere, hvor der er tegn på forgiftningen

af græs og tilbagegang i arter (T. Hedemand og M. Strandberg 2009). Som svar på de miljøproblematikker som tegner sig i samfundet, etableres det første miljøministerium i 1971 – Ministeriet for forureningsbekæmpelse (P. Agger 2007). I 1974 blev det med miljøbeskyttelsesloven slået fast, at der ikke må tilføres stoffer, som forurener vandet i vandløb, søer eller havet. Samtidig blev det pålagt kommuner at redegøre og lægge planer for bortledning og rensningen af spildevand (J. M. Andersen 2005). Herefter går det fremad med rensningen af spildevandet i byerne til, at vi nu kan bade i Københavns Havn.

I 1986 er det billeder af iltsvind og døde hummere sammen med en ophedet mediedebat mellem fiskeriministeren og Danmarks Naturfredningsforening, der sætter fokus på, at den foreløbige indsats på vandmiljøområdet har været utilstrækkelig. Mediedebatten bevirker, at der iværksættes initiativer på vandmiljøområdet. I forlængelse heraf udarbejdes første handleplan på vandområdet 'Aktionsplan for havet omkring Danmark' (Miljøministeriet 1986). Året efter, i 1987, vedtog man vandmiljøplan 1, som skulle regulere ressourceanvendelsen for at beskytte vandmiljøet mod forurening. Målene i vandmiljøplan 1 var en reduktion af fosforudledningen fra spildevand på 80% og en reduktion af kvælstofudledningen fra spildevand og landbrug på 50% (Folketinget 1987). I byer og på virksomheder investeredes i rensningsanlæg, og som følge heraf opfyldtes målsætningen på spildevandsområdet. Landbruget derimod opfyldte ikke deres målsætninger (P. Agger 2007).

Som opfølgning på, at vandmiljøplan 1 ikke virker efter hensigten og som led i implementeringen af EU's nitratdirektiv, vedtages i 1991 endnu en handlingsplan for bæredygtigt landbrug, som skal sikre, at reduktionsmålet fra vandmiljøplan 1 i 1987 opnås inden 2003. I 1997 viser analyser, at udvaskningen af kvælstof kun er reduceret med 14%, og at der skal yderligere initiativer til, hvis målene om en halvering af kvælstofforbruget fra landbruget skal opnås (B. Kronvang, L. M. Svendsen, J. P. Jensen og J. Dørge 1997). Målene i vandmiljøplan 1 var høje, men også en nødvendig markering af et behov for at løse et alvorligt miljøproblem.

I 1998 er vandmiljøplanernes målsætninger om kvælstofreduktion fra landbruget ikke opfyldt, derfor vedtages vandmiljøplan 2, som netop er centreret omkring kvælstofproblematikken. Der stilles blandt andet krav om, at kvælstofnormen nedsættes, at brugen af husdyrgødning øges som erstatning for handelsgødning, og at der arbejdes mere med efterafgrøder. Det er disse tiltag, der skal reducere

den største del af kvælstofforbruget. Derudover skal der etableres vådområder og skovrejsning (Folketinget 1998). Ved slutevalueringen af vandmiljøplan 2 i 2003 vurderes det, at målsætningen om kvælstofreduktion fra vandmiljøplan 1 i 1987 er opnået. Samtidig vurderes det af forskere under Miljøministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, at reduktionen ikke har sikret tilstrækkelig god kvalitet af vandmiljøet, men at der er behov for yderligere reduktion af både fosfor og kvælstof (R. Grant og J. Waagepetersen 2003).

I denne periode er der endvidere blandt eksperter uenighed om, hvorvidt det videnskabelige budskab er forvredet i evalueringen. Der argumenteres for, at kvælstof ikke er reduceret med så meget, som slutrapporten redegør for (J. Dahlmann 2004). Samtidig vurderes det, at kvælstofforbruget i 80'erne er langt større end forventet. Diskussionerne afspejler eksperternes usikkerhed om de beregningsmetoder og modeller, som er udviklet på området.

I erkendelsen af at de forrige vandmiljøplaner er utilstrækkelige, vedtages i 2004 vandmiljøplan 3. Her fokuseres der på, at fosfor fra landbruget skal halveres gennem frivillige aftaler som randzoner, fordreforbedring og afgifter. Kvælstof fra landbruget skal reduceres med 13% blandt andet gennem etablering af våde enge, randzoner og MVJ-ordninger (Regeringen 2004). I 2008 vurderer en midtvejsevaluering udført af forskere fra Århus Universitet, at kvælstofudvaskningen kun er nedbragt med 2-3%, og at de dyrkningsfri randzoner ikke nås etableret, men at fosfor nedbringes (J. Waagepetersen m.fl. 2008). Vandmiljøplanerne har flyttet forureningsproblematikken et stykke, men har ikke løst den. Grundvandet er stadig truet af forurening på grund af nedsivning af sprøjtemidler og kvælstof (J. Holm m.fl. 2007).

Som processen afspejler, så er det trægt og langsommeligt at implementere målene i vandmiljøplanerne. Målsætninger er blevet udskudt, undvejet og reduceret i planprocessen. Vandmiljøplanernes reduktionsmål for fosfor- og kvælstofudledningen i spildevandet fra byer og industri opfyldes. På landbrugsområdet er fosforforureningen reduceret markant, mens kun 2-3% af kvælstofudvaskningen er nedbragt efter implementeringen af vandmiljøplan 3 mod målet om en kvælstofreduktion på 13%. Dette er de målbare resultater af vandmiljøplanernes effekt, men det foreløbige resultat viser også et demokratisk perspektiv i planlægningen. Processen synliggør, at en særinteresse som landbruget får mere spillerum end både industri og kommuner, når vores vandmiljø skal sikres.

Dette må stå som milepæle i vandplanlægningen, der tages med videre i den vandplanproces, som igangsættes med vandrammedirektivet. De udfordringer på vandmiljøområdet, som vandmiljøplanerne fra 1987-2004 ikke har løst, bliver opgaver, som skal løses med denne nye lovgivning.

I 2000 vedtages EU-vandrammedirektivet om fastlæggelse af en ramme for fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (VRD). Det er dette direktiv, der danner baggrund for den nuværende vandplanproces i Danmark og i de øvrige medlemslande. Formålet med direktivet er at fastlægge en ramme for beskyttelse af vandløb og søer, overgangsvande, kystvande og grundvand, som beskytter og forbedrer vandet (VRD, artikel 1). Centralt i direktivet er begrebet "god økologisk tilstand", som er den vandmiljøtilstand, der skal opnås med vandplanerne inden 2015 (VRD, artikel 4). I opfyldelsen af direktivkravene om god økologisk tilstand i vandmiljøet, stilles der krav til myndighederne om, at der iværksættes nødvendige foranstaltninger til opnåelse af miljømålene (VRD, artikel 4). Reguleringsformen er ny. Miljømålene er nu bindende i den betydning, at opfyldelsen af dem kontrolleres af EU. Under de tidligere vandmiljøplaner 1, 2 og 3 kontrollerede den planlæggende myndighed sig selv, her var der ingen udefrakommende, som tjekkede op på kvaliteten af planlægningen og opfyldelsen af miljømålene. Med EU-niveauet er der etableret en overvågningsmyndighed i forvaltningen af vandområdet.

Med vandrammedirektivet indføres også et krav om offentlig deltagelse, som myndighederne er ansvarlige for. Kravet er, at offentligheden skal inddrages aktivt i planlægningen, gennemførelsen og opdateringen af vandplanerne (VRD, artikel 14). Dette repræsenterer en åbning i planlægningen, hvor det potentielt er den offentlige debat omkring fremtidige udviklingsscenarier, der sammen med kravet om gennemførelse af et særligt vandkvalitetskrav bliver styrende i planlægningen. I kravet om offentlig deltagelse i planlægningen er ligeledes et demokratisk ideal, som på mange måde ligger tæt ved begrebet demokratisk bæredygtighed.

## Miljøvurderingen i vandplanprocessen

Mens det er vandrammedirektivet, der igangsætter vandplanlægningen i Danmark, så er det direktivet for miljøvurdering af planer og programmer Directive 2001/42/EC (MVD), der er baggrunden for, at der i vandplanlægningen er krav



om gennemførelsen af en miljøvurdering. Direktivet stiller krav om, at der til enhver planproces, hvor der udarbejdes planer som vandplanerne, som påvirker miljøet væsentligt, skal gennemføres en miljøvurdering af planen (MVD, artikel 1). Miljøvurderingen skal synliggøre, hvilke effekter vandplanen har på miljøet, samtidig med at den belyser mulige alternativer til planen. Dette skal ske inden vedtagelse af planen, så der er mulighed for at reducere planens utilsigtede miljøkonsekvenser inden beslutningsprocessen. Sammen med planen, som her er vandplanen, udarbejdes en miljørapport, hvor vurderingen dokumenteres og offentliggøres. Denne vurdering skal beslutningstagerne tage hensyn til i beslutningsprocessen (MVD).

Miljøvurderingen er en vurderingsproces i den forstand, at den ikke er bindende for beslutningstagerne, men alene er en vurdering af planens effekt på miljøet. Miljøvurderingen er således en policy-proces, der informerer det politiske niveau om, hvilke konsekvenser en given plan vil have for miljøet. Men miljøvurderingen er mere end det. Miljøvurderingen bør også synliggøre vurderingens præmisser og resultater samt danne afsæt for åben dialog mellem dem, som udfører planen, de berørte og beslutningstagerne (B. Elling 2003).

Et kernepunkt i miljøvurderingen er det offentlighedsperspektiv, som det lovgivningsmæssige grundlag åbner for. Umiddelbart efter vedtagelsen af direktivet for miljøvurdering af projekter udtaler Italiens tidligere miljøkommissær Carlo Ripa di Meana, at:

*"Dette direktiv er et stærkt redskab for borgerne imod regeringen. De kan nu klage til EU-kommissionen over, at offentlige projekter ikke tager højde for miljøbelastningen".*

(Politiken 1994)

Han står ikke alene med denne betragtning. Forskere på området orienterer sig ligeledes omkring miljøvurderingens demokratiske potentialer. Flere tager demokrati-aspektet videre og argumenter for, at miljøvurderingen har et konkret borgerinddragelseselement, som åbner for den offentlige debat omkring miljø i planlægningen (T. Wallington, O. Bina og W. Thissen 2007, M. Cashmore 2004, Hunsberger C. A., Gibson R. B. og Wismer S. K. 2004, 2005, B. Elling 2003, mfl). Samtidig stiller flere sig kritiske over for miljøvurderingens demokratiseringspotentialer, når den implementeres i planlægningen. Selvom det lovmæssige ophæng for borgerinddragelse er tilstede, så er det en udfordring at skabe reel



borgerinddragelse i miljøvurderinger generelt (M. Cashmore 2004, B. Elling 2003, S. Wismar 2005).

I miljøvurderingen af planer bliver borgerinddragelsen måske endnu sværere at håndtere, fordi planniveauet er abstrakt og generelt, hvilket kan gøre det svært for borgerne at forholde sig til planlægningen. Dette er absolut en konkret udfordring, ikke for borgerne, men for forvaltningen. Hvordan forvaltningen på dette overordnede planniveau kan initiere meningsfuld borgerinddragelse, er et gennemgående undersøgelsesfelt i afhandlingen.

## PLANLÆGNINGSTILGANGE I VANDPLANLÆGNINGEN

Set i et planlægningshistorisk perspektiv er de første vandmiljøplaners målorientering et eksempel på en rationel instrumentel planlægning, hvor det er miljømål, sammen med en ekspertorienteret tilgang, der styrer planlægningen. Den rationelle, instrumentelle planlægningsproces formulerer målet, hvorefter handlinger afsøges, og den mest effektive handling vælges. Afsluttende evalueres opfyldelsen af målsætningen, hvorefter planen korrigeres, og en ny planlægning etableres (A. Jensen, J. Andersen, O. E. Hansen og K. A. Nielsen 2007). I vandmiljøplan 1 blev målet om en reduktion på 50% kvælstof sat i 1987, derefter implementeredes midler til opnåelse af målet. Implementeringen af planen trækker ud, og reduktionsmålet opnås ikke inden for perioden af den første vandmiljøplan. Da dette erkendes korrigeres planen og nye planer tilføjes. Først 16 år senere, i 2003, opfyldes miljømålet fra den første vandmiljøplan på landbrugsområdet.

Vandplanlægningen under kravene fra vandrammedirektivet er målorienteret imod opnåelse af 'god økologisk tilstand'. Dette afspejler en instrumentel rationel planlægning, hvor målet er fastlagt, men midlerne ikke kendes. Målorienteringen skærpes, idet overvågningsmyndigheden EU kontrollerer om målet opfyldes. I modsætning til den rationelle instrumentelle plantilgang trækker kravet om borgerinddragelse formelt vandplanlægningen i retning af mere demokratiske former. Fordi der stilles krav om, at de borgere, som påvirkes af planlægningen, også involveres i planlægningen af vandressourceområdet.

De første vandmiljøplaner samt den nuværende vandplanproces med afsæt i vandrammedirektivet er også præget af den såkaldte inkrementelle planlægning.

Plantilgangen er kendetegnet ved at være en forhandlingsplanlægning. I den inkrementelle planlægning er målet ikke defineret på forhånd, men der planlægges efter, hvad der kan lade sig gøre. Der tages små skridt på vejen, derefter justeres planlægningen efter effekten af de virkemidler, som benyttes (P. Christensen 2000). Planlægningsforståelserne kan ikke overføres direkte på vandplanlægningen, men giver et billede af et planlægningsteoretisk apparat, som i praksis nok ikke kan adskilles skarpt, men griber ind i hinanden.

## VANDPLANLÆGNINGENS SVAR PÅ BÆREDYGTIGHEDSKRISEN

Bæredygtighedsperspektivet står centralt i vandplanlægningen. Både med vandrammedirektivet og direktiv for miljøvurdering af planer og programmer introduceres en bæredygtighedstilgang. I vandrammedirektivets artikel 1 beskrives en del af formålet med direktivet som fastlæggelsen af rammer for beskyttelse af vand, som fremmer bæredygtig vandanvendelse (VRD, artikel 1). I direktivet for miljøvurdering af planer og programmer, artikel 1, står, at formålet med direktivet er at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og bidrage til integrationen af miljøhensyn for at fremme bæredygtig udvikling (MVD, artikel 1).

Vandplanlægningsforsøgene, vandrammedirektivet og miljøvurderingen afspejler en intention om at løse op for det dilemma, som af Hans Peter Hansen beskrives som et paradoks i moderniteten.

*"Det paradoks, at vi med hele oplysningsprojektet og deraffølgende naturvidenskabelige erkendelser selv er blevet i stand til at beherske naturen, og på den anden side, på baggrund af selv samme beherskelsesteknik, står overfor en lang række selvskabte natur- og miljøproblemer".*  
(H. P. Hansen 2007:33)

Med udviklingen har vi fået øget muligheder for at beherske naturen, hvilket har bidraget til nye former for transport, fødevarerproduktion og energi. Bagsiden af denne beherskelse er, at vores vandmiljø er trængt, luftforureningen er en del af vores hverdag, og vi står over for en uoverskuelig klimaproblematik. Det er dette dilemma mellem forsøget på at beherske naturen og de heraf afledte miljøproblemer, som udgør paradokset. Planlægningsinitiativer som vandplanlægningen og miljøvurderinger er tiltag, som skal forsøge at reducere miljøeffekten af den

tidligere og nuværende ressourceanvendelse. Man kan sige, at planlægningstiltagene bliver systemets svar på den bæredygtighedsproblematik, som er opstået med modernitetsparadokset.

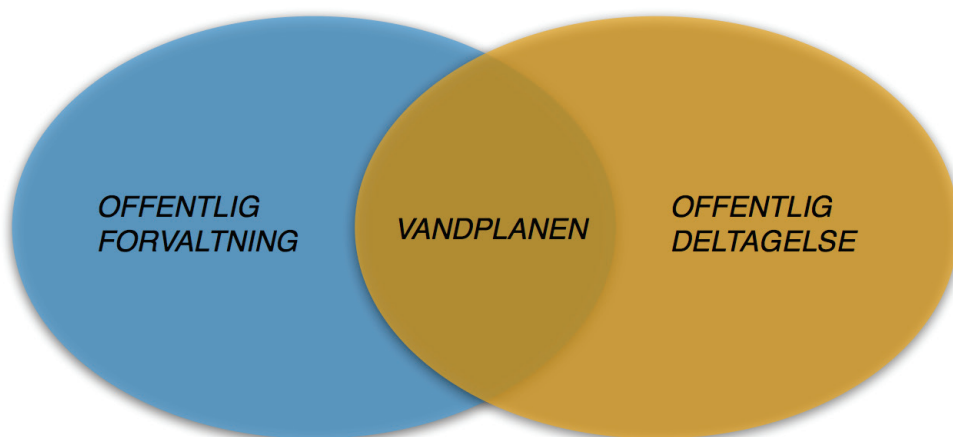
I vandplanprocessen rammes landbruget af problematikken omkring modernitetsparadokset, fordi det her bliver åbenlyst, at man ikke både kan producere på vante måde og have rent vand. Dette udgør et spændingsforhold, som der må tages stilling til i planlægningen. Løsningen fra et demokratisk bæredygtighedsperspektiv vil være tilføjes af et deltagelsesperspektiv, hvor borgere er med i defineringen af, hvordan de miljøproblematikker, som vi står overfor, skal løses. Et deltagelselement som også kan identificeres i de lovgivningsmæssige rammer, hvor der med kravet om offentlighed er en intention om, at strategien om bæredygtighed i vandplanlægningen kræver, at flere vidensformer involveres i planlægningen – ikke kun eksperterne, men også interesseorganisationer, erhvervsinteresser og borgere.

Kravet om offentlig deltagelse i er nyt i relation til vandplanlægning, men offentligheds kravet har været meget nærværende i andre planprocesser, eksempelvis nationalparkudviklingen (K. A. Nielsen og B. S. Nielsen 2004, L. T. Clausen, H. P. Hansen og E. Tind 2010, A. Dahlstrøm, H. Nielsen og S. Thuesen 2005). Som tidligere projekter også har vist, betyder kravet om borgerinddragelse ikke nødvendigvis, at forvaltningen demokratiseres. Flere eksempler viser det modsatte, nemlig at borgerinddragelse i planlægningen blot bliver en legitimering af planlægningen, som ikke åbner for egentlig deltagelse (H. P. Hansen 2007, C. Pateman 2012, Elling 2003).

Afhandlingen er centreret omkring disse problematikker, hvor spørgsmålet bliver; hvorvidt de institutionelle svar (herunder vandrammedirektivet og miljøvurderingen) på bæredygtighedskrisen i planlægningen på vandressourceområdet er fyldestgørende, eller om de blot efterlader endnu en legitimering af en planlægning?

## OPTAKT TIL PROBLEMSTILLINGEN

Introduktionen har opridset baggrunden for vandplanlægningen og det overordnede teoretiske afsæt for begreberne deltagelse, demokrati og bæredygtighed. Jeg vil her forklare, hvordan jeg placerer begreberne i relation til vandplanprocessen og denne afhandling.



*Figur 1: Demokratisk bæredygtig planproces.*

Figur 1 er et forsøg på at helt overordnet visualisere idealet om en demokratisk bæredygtig planproces. I denne afhandling skal figuren ses i forhold til den vandplanproces, som er afhandlingens genstandsfeltet. Det som figuren skitserer er, at i en demokratisk bæredygtig planproces er det i rummene mellem den offentlige forvaltning og den offentlige deltagelse, at vandplanlægningen udspiller sig og selve vandplanen formuleres. Vandplanen eller vandplanlægningen udgør i dette perspektiv, den konkrete praksis, hvori forvaltning og borgerne samles om planlægningen. Den offentlige deltagelse giver mulighed for, at borgerne kan indgå i en myndiggørende proces, hvor de får mulighed for at tage ansvar i deres lokalområde og bringe deres værdier og deres lokale viden ind i vandplanlægningen og selve vandplanen. Dette kræver en åbne planproces, hvor der er forbindelse mellem den offentlige forvaltning og den offentlige deltagelse. Idealet er i et demokratisk bæredygtighedsperspektiv, at den skarpe opdeling mellem den offentlige forvaltning og den offentlige deltagelse blødes op, således at der sker en sammensmeltning mellem disse.

## Afhandlingens problemstilling

I forvaltningen af vand er selve vandet en fælles ressource. Derfor bliver det et fælles offentligt anliggende at forvalte vandressourceanvendelsen. Forvaltningen skal bevæge sig mellem det særlige lokale niveau og det almene niveau. Hvis kun ensidige særinteresser får en stemme i planlægningen, bliver vand specifikke

særinteressers ressource og ikke et fælles samfundsmæssigt anliggende, hvilket er i konflikt med det almene niveau – demokrati og bæredygtighed.

Med afsæt i problemstillingen om, hvorvidt det institutionelle svar på bæredygtighedskrisen initierer en forandring, der er demokratisk bæredygtig, eller de institutionelle tiltag efterlader endnu en legitimering af planlægningen, præsenteres her de forskningsspørgsmål, som skal bidrage til at uddybe denne problematik.

- Hvorledes praktiseres demokratisk bæredygtighed i vandplanprocessen?
- Hvorledes reflekteres demokratisk bæredygtighed blandt statslige og kommunale forvaltere?
- Hvorledes bidrager miljøvurderingen til at forskellige rationaliteter inddrages i vandplanprocessen?
- Hvad er udviklingspotentialer for en deltagerdemokratisk praksis i vandplanprocessen?

## KAPITELOVERSIGT

Inden selve afhandlingen tager form, præsenteres her først en kapiteloversigt for at give læseren overblik. Dernæst opridses min baggrund og motivation for projektet.

## Introduktion

### Kapitel 1: Introduktion

Kapitlet introducerer afhandlingens helt overordnede teoretiske begreb *demokratisk bæredygtighed* og det empiriske genstandsfelt. Vandplanlægningen skitseres kort i et historisk perspektiv, hvor der gøres status over, hvor langt de tidligere vandmiljøplaner har taget planlægningen. Herefter opridses den nuværende vandplanproces, som er afhandlingens genstandsfelt. På baggrund af det teoretiske afsæt og genstandsfeltet præsenteres afhandlingens forskningsspørgsmål.

## Teori og metode

### **Kapitel 2: Erkendelsesteoretisk ramme**

I dette kapitel synliggøres min videnskabsteoretiske baggrund. Centralt står begrebet *det ufærdige* som en erkendelsesmæssig tilgang til forskningsprocessen og som et begreb, der er tæt knyttet til planlægningen. Det er afhandlingens overordnede videnskabsteoretiske afsæt beliggende mellem kritisk teori, hermeneutik og aktionsforskning, som her belyses. Dette fungerer således som en indgang til forståelsen af teorien og valget af metode.

### **Kapitel 3: Teoretisk fortolkningsramme**

Kapitlet belyser forskellige demokratiteoretiske forståelser, herunder forskelle og ligheder mellem demokratiske tilgange til planlægningen. I det demokratiteoretisk apparat, som udfoldes, har både offentlighed og deltagelse en væsentlig betydning. Disse demokratiteoretiske forståelser holdes senere op mod vandplanprocessens forløb.

### **Kapitel 4: Metode**

I kapitlet redegøres der for de praktiske metoder, som er anvendt i forskningsprocessen. Det er således her, at der skabes gennemsigthed i relation til, hvilke metoder der er benyttet, og den praksis som har været etableret gennem brugen af de metoder, som har været anvendt gennem forskningsprocessen.

## Empiri og analyse

### **Kapitel 5: Lovgivningsmæssige rammer i vandplanprocessen**

De lovgivningsmæssige rammer omkring vandplanprocessen synliggøres i dette kapitel, herunder vandrammedirektivets og miljøvurderingsdirektivets udmøntning i den danske lovgivning. Kapitlet synliggør vandplanlægningens lovgivningsmæssige forankring og hvorledes kravet om offentlig deltagelse er udmøntet i den danske lovgivning.

### **Kapitel 6: Vandplanprocessens forløb**

I dette kapitel synliggøres vandplanlægningens svar på de lovgivningsmæssige rammer. Først belyses vandplanprocessen som det var planlagt, inden planprocessen gik i gang, og dernæst belyses vandplanprocessens reelle forløb. Fremstillingen er

valgt, fordi distanceringen mellem det planlagte og det ikke på forhånd planlagte vandplanforløb giver et billede af, hvorledes der tilføjes nye konstellationer i vandplanprocessen, som får afgørende betydning for vandplanlægningen.

### **Kapitel 7: Forvalternes fortælling**

I dette kapitel tilføjes endnu et lag til forståelsen af vandplanprocessen, hvor statslige og kommunale forvalteres<sup>1</sup> refleksioner synliggøres. Forvalterne gives rum til at fortælle om deres erfaringer med vandplanlægningen. Forvalternes fortælling præsenterer således refleksioner, som de forvaltere, der har været involveret i vandplanprocessen, har udtrykt i interview og uformelle samtaler. Det er disse refleksioner, som udgør hoveddelen af empirien, der sammen med opridset af vandplanlægningens lovgivningsmæssige rammer og vandplanprocessens forløb danner grundlag for den senere analyse.

### **Kapitel 8: Borgerinddragelse i vandplanlægningen**

I vandplanprocessen er der gjort forskellige forsøg med borgerinddragelse, både med afsæt i kravene fra vandrammedirektivet og med afsæt i kravene fra miljøvurderingen. Det er disse borger- og myndighedsinvolverende processer, som i dette kapitel belyses og analyseres ud fra et ideal om borgerdeltagelse. Kapitlet er således væsentligt i synliggørelsen af, hvorledes kravet om offentlig deltagelse udmøntes i vandplanlægningen.

### **Kapitel 9: Lukninger og åbninger**

Dette kapitel samler de perspektiver på demokrati og bæredygtighed, som de foregående kapitler i forskellige sammenhænge har berørt. Med grebet *lukninger* synliggøres de bagvedliggende fastlåste strukturer, som spænder ben for gennemførelsen af en demokratisk bæredygtig planlægning. Grebet åbninger indeholder et emancipatorisk mulighedsrum, hvor der fokuseres på de demokratisk bæredygtige potentialer, som også er i vandplanlægningen.

### **Kapitel 10: Modeksemplet til vandplanprocessen**

I dette kapitel trækkes et borgerdeltagelsesprojekt frem, som udgør et eksempel på,

---

1 Jeg har valgt at bruge begrebet *forvaltere* om de statslige og kommunale embedsmænd- og kvinder, som jeg har interviewet. Jeg vælger at benytte *forvalterbegrebet* fremfor *embedsbegrebet*, fordi der heri er en vægtning af forvalteren som besiddende, ikke kun en politisk forpligtigelse overfor de folkevalgte politikere, men også en faglighed, som de er ansvarlige for at bringe ind i planlægningen.

hvorledes der i Sverige eksperimenteres med mere deliberative og deltagerdemokratiske tilgange i vandplanlægningen. Borgerdeltagelsesprojektet er i sin ideelle form et eksempel på, hvorfor borgerdeltagelse er vigtig.

## Konklusion

### **Kapitel 11: Konklusion**

Kapitelt opridser i samlet form de centrale problemstillinger, som løbende er blevet afhandlet. Disse holdes op mod det overordnede fokus på demokratisk bæredygtighed. Ud fra de analytiske pointer skitseres videre perspektiver eller anbefalinger til den fremtidige planlægning på vandressourceområdet.

## MOTIVATION

Min baggrund er inden for kritisk utopisk aktionsforskning, hvor jeg har arbejdet med aktionsforskningsprojekter i forskellige praksissammenhænge. Min involvering i nationalparkudviklingen med borgerinddragelsesprojektet 'Familiers deltagelse i udviklingen af en nationalpark' samt min involvering i borgerinddragelsesprojektet omkring søen Tämnaaren i Sverige har udgjort en væsentlig empirisk inspiration. Samtidig har min tætte forbindelse til Kurt Aagaard Nielsen og Birger Steen Niensens aktionsforskningsprojekter inden for forvaltningen af natur og lokalområder som Halkær Ådal-projektet og borgerdeltagelsesprojektet på Møn været inspirerende for min forskningstilgang (B. S. Nielsen og K. A. Nielsen 2006, K. A. Nielsen og B. S. Nielsen 2007). Disse empiriske erfaringer og inspirationer har betydet, at jeg i min tilgang til forskning har haft en stærk centreringen omkring borgernes deltagelse. Overført til figur 1 har jeg i min praksis været centreret omkring højre del af figuren, som er den offentlige deltagelse, og ikke omkring forvaltningsniveauet. Det har været i etableringen af eksperimentelle frirum med borgerne, at jeg har set potentialerne til forandring og muligheden for at holde debatten åben og ufærdig.

Med disse empiriske erfaringer i bagagen var det min intention at initiere et lignende projekt på borgerplan knyttet til vandplanprocessen, heri miljøvurderingen af vandplanen. Mit ph.d.-forløb var planlagt parallelt med vandplanprocessens således, at jeg det første halve år kunne følge vandplanprocessen på det statslige



plan og derefter bevæge mig på borgerplan. Imidlertid fortsatte vandplanprocessen på statsniveau langt længere end forventet. Forsinkelsen i vandplanprocessen betød, at det lokale kommunale forvaltningsniveau blev udskudt fra 2009 til 2012. Med denne forsinkelse i vandplanprocessen udskydes også miljøvurderingen, som samtidig bliver svært tilgængelig. Det betyder, at forskningsprocessen orienterer sig mere mod vandplanprocessen som helhed end oprindeligt planlagt og heri belysningen af miljøvurderingens muligheder og barrierer i planprocessen.

Forsinkelsen betød, at det ikke gav mening at etablere et borgerprojekt i regi af vandplanlægningen. I stedet åbnede der sig med denne nye situation i planprocessen en mulighed for at komme tættere på det forvaltningsmæssige plan. Mens de borgerinvolverende aktionsforskningsprojekter har været orienteret omkring skabelsen af frirum med borgerne, har min empiri med det kommunale og statslige forvaltningsniveau været orienteret omkring skabelsen af refleksionsrum i forvaltningen. I denne forskningsproces har min forskningsmæssige interesse været etableringen af refleksionsrum med mennesker i feltet mellem system og livsverden. Motivationen for tilgangen er, at det er på subjektniveau, at forandringspotentialet for mere demokrati i forvaltningen eksisterer. Det er hos subjekterne, at der er mulighed for åbninger mod forandring. Det er disse refleksioner fra forvaltningsniveauerne, jeg på et forskningsmæssigt plan betragter som sprækker, der potentielt kan åbne forvaltningen mod mere demokratiske former. Bevægelsen omkring forvaltningsniveauet har også bidraget til at synliggøre grænserne for inkluderingen af et bredt hverdagslivsperspektiv i planlægningen. I forlængelse heraf diskuterer jeg, hvad det er for barrierer, der i den offentlige forvaltning får indflydelse på, at offentlig deltagelse og borgerinddragelse ofte kun legitimerer planlægningen.

# Erkendelsesteoretisk ramme

I synliggørelsen af mit erkendelsesteoretiske afsæt bringes Thomas Mathiesens (1971) begreb *det ufærdige* frem, fordi det udgør et grundprincip, som min forskningstilgang er inspireret af. Dernæst formidles det overordnede videnskabsteoretiske afsæt, der ligger mellem kritisk teori, kritisk hermeneutik og aktionsforskningen.

Det ufærdige som begreb er på flere niveauer i denne afhandling centralt. Jeg er som forsker inspireret af begrebet i samtaler, interview, dokumentanalyse og når jeg afholder fremtidsværksteder. Rent erkendelsesmæssigt bidrager begrebet om det ufærdige til en bevidstgørelse af, at når forskningen ikke færdiggøres, men hele tiden er undervejs, så er det ikke en barriere. Men den ufærdighed, som forskningsprocessen er præget af, udgør en værdi i sig selv, fordi der heri er åbninger mod nye perspektiver. I relation til genstandsfeltet, som er vandplanprocessen, bringer begrebet det ufærdige et særligt perspektiv på planlægning. Det ufærdige betoner en planlægningstilgang, som er åben for alternativer. Planlægning, hvor det ikke er veldefinerede løsninger, der er styrende, men dét, at vi hele tiden er på vej i planprocessen med og mod noget ufærdigt. Milepælene i planprocessen understreger bevægelsen i planprocessen, men færdiggør den ikke.

## FORSKNINGSPROCESSEN SOM UFÆRDIG

Som indledning til afsnittet vil jeg referere til Thomas Mathiesen (1971), fordi hans teori om det ufærdige danner baggrund for, hvorledes forskningsprocessen har forløbet, og for min ageren i feltet. Thomas Mathiesen er en norsk aktionsforsker, som har arbejdet med aktionsforskningsprojekter primært i fængsler. Tematisk ligger hans arbejde altså langt fra planlægningen og forvaltningen af vand. Men han tegner nogle generelle betragtning for forskning, som har inspireret og har været et ideal for min forskningsproces.

Thomas Mathiesen har udviklet begrebet det ufærdige med afsæt i aktionsforskningsprojekter. Hovedbudskabet i begrebet er, at det netop er i den ufærdige proces, at alternativet til det etablerede findes. Den ufærdighed som udviklingen hen imod det nye udgør, er en åbning mod det alternative. Således ligger alternativet i selve udviklingen af det nye og ikke i dets fuldførelse. Thomas Mathiesen beskriver det ufærdige som en balancering mellem det at forblive fremmed over for systemet samtidig med, at et anderledes budskab antydes. Budskabet i denne forskningsproces er idealet om borgerdeltagelse i vandplanlægningen. Forandringen hen imod budskabet om borgerdeltagelse gennemføres ikke fra dag til dag, men har et langsigtet perspektiv. I gennemførelsen af dette langsigtede mål om forandring handler det om at vedblive med at repræsentere noget, der er konkurrerende og modsigende i forhold til det etablerede, samtidig med at budskabet antydes, men uden at dets konsekvenser er klarlagt (T. Mathiesen 1971). Jeg ser det ufærdige som en helt overordnet erkendelsesramme, hvori der potentielt kan etableres et alternativ, der står uden for det etablerede. Fastholdelsen af det ufærdige alternativ er det langsigtede mål, det er herigennem, at planlægningen kan tages i retningen af mere deltagerdemokratiske former.

Distanceringen er inspirerende, fordi idealet om borgerdeltagelse repræsenterer et alternativ til planlægningen. Dette er projektets langsigtede mål. Når borgere inddrages i planlægningen, er målet ikke givet på forhånd, borgerinddragelse- og deltagelse kan ikke være målorienteret, for heri er et livsverdenselement, som ikke kan forudsiges (B. Elling 2003). Samtidig er borgerdeltagelsen alligevel antydnet, fordi der er krav om at inddrage borgere i planlægningen af vandressourceområdet (se kapitel 5) og fordi planlægningen generelt tager os mod mere kommunikative metoder (J. E. Innes 1996, P. Healey 1996). Så på dette overordnede plan repræsenterer teorien om det ufærdige en videnskabsteoretisk ramme. Denne tager borgerinddragelsen videre som et alternativ, når der planlægges på vandområdet, fordi det ufærdige byder ind med en refleksionsramme, som understreger planlægningens ufærdigheder og åbninger, hvori det langsigtede mål om borgerinddragelse og deltagelse kan fastholdes.

## Mellem traditionel forskning og aktionsforskning

Thomas Mathiesens beskriver traditionel forskning som en bevægelse mellem teori og informationsudhentning. Det er denne proces, der udgør forskningen. Det

ufærdige i forskningsprocessen udspringer af den gentagende bevægelse mellem forbedring af teori og informationsudhentning. Det er dette principielt ufærdige ved forskningsprocessen, der giver forskningen livskraft (T. Mathiesen 1971). Forskningsprojektet tager afsæt i genstandsfeltet. Derefter bevæger jeg mig ud i praksis, hvor interview og samtaler giver nye vinkler på både praksis og teori. Herefter vender jeg fokus mod teorien, hvor mit teoretiske afsæt gentænkes. Inspirationen fra teorien tages tilbage til feltet, hvor jeg igen nærmer mig praksis med en ny reflekteret tilgang. Således indeholder forskningsprocessen en ufærdighed, som løbende generer nye perspektiver og alternativer både i praksis og i teorien. Det er på den måde i samspillet mellem teori og praksis, at der skabes nye spørgsmål og dermed genereres nye begyndelser for både empiri og teori.

Bevægelsen mellem teori og praksis rykker ved min teoretiske erkendelse af, hvad jeg skal fokusere på. Eksempelvis havde jeg, inden mødet med praksis, en klar intention om, at projektet var knyttet til borgerinddragelsen i vandplanprocessen alene forstået som borgernes mulighedsrum. Efter de første møder med de statslige og kommunale forvaltere viste det sig, at der på dette tidspunkt i forskningsprocessen også var behov for at fokusere på kommuners inddragelse i vandplanprocessen og ikke kun borgernes. Jeg ændrede derved mit teoretiske afsæt til at betragte borgerinddragelse som en organisk størrelse på tværs af institutioner. Inddragelse blev bredt ud til ikke kun at handle om borgerne, men også kommuners mulighedsrum i vandplanlægningen.

Thomas Mathiesen laver en distancering mellem traditionel forskning og aktionsforskning, som giver aktionsforskningen en tættere praksisorientering.

*"Eftersom al forskning indebærer en påvirkning af det system, som undersøges, og eftersom al information, der udhentes, er respons på påvirkning, kan man for så vidt sige, at al forskning er aktionsforskning. Det, der varierer, er da måden man aktionerer på og den konkrete information der hentes ud". (T. Mathiesen 1971:31)*

Det, som adskiller traditionel forskning fra aktionsforskning, er, at i aktionsforskningen er informationsudhentning ikke blot et spørgsmål om at få informationer, men først og fremmest et forsøg på at realisere bestemte praktiske eller politiske værdier.

*"I aktionsforskningen er der tale om en kombination af informationsudhentning med et bevidst forsøg på at realisere bestemte praktiske eller politiske værdier. Rea-*

*liseringen af de sidste værdier kommer som sagt i første række”.*

(T. Mathiesen 1971:32)

Aktionsforskeren fremstår derfor ikke værdifri, men besidder en normativitet, som også træder frem i mødet med feltet. Informationsudhentningen føres ikke direkte tilbage til teorien, som eksemplificeret ovenfor i traditionel forskning, men føres tilbage til aktionen. Det er bevægelsen fra praktisk handling, inkluderende systematisk informationsudhentning og tilbage til det praktiske, der kendetegner aktionsforskningsprocessen. Her er loyaliteten hos aktionen, det er denne, der i første omgang forsøges forbedret – ikke teorien (T. Mathiesen 1971).

Aktion bliver et centralt begreb, i Thomas Mathiesens aktionsforskningsperspektiv. I bogen 'Det ufærdige' er aktionsbegrebet bredt funderet. Det er forskerens mulighed for at realisere praktisk politisk arbejde gennem systematisk informationsudhentning, som bringes tilbage til feltet, der tager forskningen i retningen af et forandringspotentiale. Min forskningstilgang er inspireret af denne aktionsforskningsstilgang, men jeg befinder mig mellem traditionel forskning og aktionsforskning. Når jeg diskuterer borgerinddragelse- og deltagelse i kommuner og styrelse indgår et intersubjektivt element i dialogen, der tematisk kredser omkring forvaltningens borgerinddragelses- og miljøvurderingspraksis. Her er momenter af, at forskningen tages videre end informationsudhentning og åbner sig mod eller ansporer til forandring i feltet. Forskningsprocessen er derimod traditionel, når det er mig som forsker, der opnår nye teoretiske og praktiske erkendelser i mødet med feltet, som endnu ikke er reflekteret tilbage til feltet.

I fastholdelsen af det ufærdige i forskningen bliver Thomas Mathiesens ideelle bud på en forskningsproces en pendulbevægelse mellem teori og aktionsforskning. Formålet er ikke at nå et mål, men at være i bevægelse mellem aktion og teori; hele tiden være bevidst om at forlade det, som endnu ikke er færdigt for senere at vende tilbage.

*”Når aktionsforskeren er færdig med at bevæge sig væk fra den traditionelle forskning, er også aktionsforskningen færdig – og omvendt. Det gælder altså hele tiden om at vende om, før det er for sent. I denne proces ligger friheden, også friheden til at støtte sin sag”.*

(T. Mathiesen 1971)

Ufærdigheden og det potentielle alternativ, som kan opstå i forskningsprocessen, er et ideal for min forskningstilgang. Ufærdigheden karakteriserer den forskningsproces, som jeg har været igennem, hvor resultatet ikke ligger lige for, men vejen hen imod det besidder en ufærdighed, som kan åbne for nye begyndelser og give forskningen liv. Den aktionsforskningstradition, som jeg har baggrund i, er den kritisk utopiske aktionsforskning. I dette projekt fungerer kritisk utopisk aktionsforskning, sammen med Thomas Mathiesens tilgang til aktionsforskningen, som en metaramme omkring projektet. Når jeg bevæger mig i feltet omkring kritisk utopisk aktionsforskning og de tilknyttede metoder, er det fordi, retningen er inspirerende for både gentænkningen af et ideal om borgerdeltagelse, for erkendelsesrammen og for min interviewtilgang.

Den kritisk utopiske aktionsforskning har en samfundsmæssighed og offentlighedsfundering, som giver begrebet deltagelse en bred fundering. I kritisk utopisk aktionsforskning er det blandt andet offentlighedsperspektivet som sandsynliggør, at projekter ikke lukker sig om sig selv, men forbliver åben i relation til den sociale omverden (P. Olsén, B. S. Nielsen og K. A. Nielsen 2003). Retningen åbner sig med kombinationen af metodiske greb som fremtidsværkstedet, forskningsværkstedet og offentlighedsarrangementer mod et alment perspektiv (K. A. Nielsen og B. S. Nielsen 2007). Den offentlighedstænkning, som ligger i kritisk utopisk aktionsforskning, hvor offentligheden i praksis er med til at validere et projekt og sikre en samfundsmæssighed, er inspirerende, ikke for min praksis i dette projekt, men for min teoretiske ramme og for idealet om borgerdeltagelse.

## KRITISK HERMENEUTIK

Metodisk giver hermeneutikken et greb, der kan synliggøre forståelser og historicitet i vandplanprocessen. Udviklingen af kritisk hermeneutik går fra Hans-Georg Gadamer, som er hermeneutikkens fader, gennem Jürgen Habermas, som giver hermeneutikken en kritisk teoretisk retning. Kritisk teori bidrager til, at der fastholdes en kritisk emancipatorisk orientering i forskningsprocessen. Vejen fra kritisk hermeneutik til aktionsforskningen går gennem Hans Skjervheim, der bidrager med et perspektiv til kritisk hermeneutik, som er mere deltagerorienteret end det, som Jürgen Habermas og Hans-Georg Gadamer fremstiller.

Hans-Georg Gadamer's filosofiske hermeneutik bevæger sig ud over centreringen omkring metodiske anvisninger. Hans-Georg Gadamer's hermeneutik tager os videre med en fokusering på *sociale fænomener som et forståelses- og fortolkningsmæssigt anliggende* (H. Højbjerg 2009). Sigtet er at forstå sociale fænomener med de forforståelser og fordomme<sup>2</sup>, som eksisterer i det sociale rum og hos forskeren. Disse forforståelser og fordomme udgør tilsammen vores forståelseshorisont. Hans-Georg Gadamer bringer begrebet historicitet ind i hermeneutikken. Historicitet betyder i den hermeneutiske sammenhæng, at mennesket altid forholder sig til de betingelser, som historien giver os. I dette ligger et transcenderende potentiale, fordi refleksionerne over fortid, fremtid og nutid bliver mulige (H. Gadamer 1989).

Metodisk set er samtalen central i hermeneutikken. Det er samtalen, der frembringer og viderefører forståelsen. Hans-Georg Gadamer taler om dialogens form som værende en del af forståelsen. Selve dialogformen er kendetegnet ved en jævnbyrdighed og åbenhed. Dialogen er sproglig, hvorfor det fælles sprog er afgørende for, at vi kan samtale med hinanden (H. Højbjerg 2009, H. Gadamer 1989). Orienteringen omkring dialogiske former er samstemmende med kritisk teori og aktionsforskningens vægt på det dialogiske. Hvor kritisk teori reflekterer over et samfundsmæssigt spørgsmål som eksempelvis demokrati i planlægningen, så går kritisk utopisk aktionsforskning videre end dialogen og tilføjer en konkret fælles praksisnær samfundsmæssig forandring til det dialogiske projekt (K. A. Nielsen og B. S. Nielsen 2006).

Kritisk hermeneutik har været et centralt afsæt for at komme nærmere en forståelse af, hvad der udspiller sig i vandplanprocessen. Metaspørgsmålet "*Hvorledes reflekterer forvalterne over egen praksis?*" har guidet mig i interviewprocessen. Dette er gjort for at komme nær forvalternes forståelse af vandplanprocessen; komme nærmere de fordomme, forforståelser og traditioner, der præger planprocessen.

Paul Ricæurs tolkning af forskelle og ligheder mellem Jürgen Habermas og Hans-Georg Gadamer koncentrerer sig omkring, at de to teoretiske afsæt i hermeneutikken og kritisk teori supplerer hinanden. Paul Ricœur fremhæver perspektivet fra Hans-Georg Gadamer på traditioner og historie, som kan medvirke til at forstå

---

2 Begrebet fordomme skal forstås som domme gjort på forhånd. Altså som den bagage vi har med os, som ligger til grund for vores forståelse og udlægning. Fordomme er en del af menneskets orientering i verden og kan derfor ikke forkastes eller erstattes. Det forandringskabende ligger i, at fordomme kan sættes på og i spil (H. Højbjerg 2009).

og fortolke en social virkelighed. Som supplement til denne åbning for forståelse af den sociale virkelighed bidrager Jürgen Habermas' kritiske perspektiv til at afdække skjulte motiver (H. Højbjerg 2009).

Henrik Kaare Nielsen beskriver udviklingen hen imod kritisk hermeneutik som en udrustning af hermeneutikken med en dimension af kritisk selvrefleksion. Her bevæger hermeneutikken sig fra at være ensidigt orienteret omkring forståelse og tilegnelsen af traditionen til også at inkludere et kritisk-emancipatorisk perspektiv. Det emancipatoriske – den frigørende erkendelsesinteresse – rækker ud over eksisterende magtforhold og skaber kritisk selvrefleksion (H. K. Nielsen 2010). Med sin kritisk teoretiske baggrund tilføjer Habermas et emancipatorisk potentiale til hermeneutikken.

*”En kritisk hermeneutik, som ikke blot kunne fortolke traditionssammenhænge på det fremherskende sproglige betydningsunivers’ præmisser, men tillige åbne den for nyfortolkning, afdække latente, repressive, traumatiske eller konkret-utopiske betydningslag i den – og overskride den emancipatorisk”. (H. K. Nielsen 2010:350)*

Den emancipatoriske erkendelsesinteresse, som kritisk teoretikere samles omkring, handler om, at der skal dæmmes op for tendenser i menneskers liv, som er irrationelle og tingsliggjorte (H. K. Nielsen 2010). Det kritisk teoretiske afsæt kan åbne for en forståelse af bagvedliggende institutionelle magtforhold og synliggøre, hvordan personer kan handle – ud af fremmedgørelsen. Det er med det emancipatoriske, at der er mulighed for et opgør med fremmedgørelsen (B. Elling 2009). Når kritisk hermeneutik tager det emancipatoriske til sig som potentiale, tager det hermeneutikken videre end forståelse og fortolkning. Det giver tolkningen en dimension, der åbner forskningen mod samfundsmæssige og institutionelle magtforhold. Det giver forskningen mulighed for at antyde retninger og tendenser, der kan være første skridt hen imod et opgør med fremmedgørelsen. Det udgør et overskridelseselement, som fokuser på muligheder og potentialer.

Opgøret med det reificerede er ikke kun teoretisk funderet, det har ligeledes en praksisdimension. Reifikationen er her forstået som fastlåste handlingsspor, som vi selv er en del af og derfor har svært ved at først erkende og dernæst bryde med. Aktionsforskningen arbejder lokalt med at trænge reifikationens i baggrunden i både store og små sociale sammenhænge (K. A. Nielsen 2009). Aktionsforskningen går videre end fortolkningen. Sammen med borgerne identificeres det reifice-



rede, hvorefter der gøres forsøg på at handle på det. Her kan man måske sige, at kritisk teori i første omgang bliver i fortolkningen og analysen af det reificerede og det emancipatoriske potentiale, hvor det forsøges at dæmpe op for eller rette opmærksomheden mod disse fastlåste mønstre.

I åbningen af fastlåste sociale handlemønstre, som lokaliseres på flere sociale niveauer og under institutionelle magtforhold, benyttes kritikken. Som forsker besidder jeg her en immanent kritik og en normativ kritik. Denne distancering kommer fra Henrik Kaare Nielsen (2006). Udgangspunktet for den immanente kritik er sagsforholdet. Her går jeg bagom den virkelighed, der ligger lige for, fordi der er noget, som er i indre splid med sig selv. I vandplanprocessen sker dette eksempelvis, når jeg ser kritisk på den skriftlige offentlige høring. Jeg går bagom denne for at synliggøre, om der er konsistens mellem kravet om borgerinddragelse, forvalternes forståelse af borgerinddragelse og udmøntningen af borgerinddragelsen i planlægningen. Min normative kritik har afsæt i, hvordan verden burde være. Her konfronteres vandplanprocessen med et modbillede om et deltagerdemokratisk samfund, hvori det emancipatoriske giver mig mulighed for at tænke videre i forskningsprocessen.

## DELTAGELSESELEMENTET

Som antydnet i starten af afsnittet kan der til den kritisk hermeneutiske tolkning tilføjes en deltagelsesvinkel, som videreudvikles indenfor aktionsforskningen. Hans Skjervheim har sit udgangspunkt i hermeneutikken, hvorfra han bevæger sig hen i aktionsforskningen. Hans Skjervheims deltagelseselement er et ideal for forskningsprocessen. Jeg ser Hans Skjervheims deltagelseselement som to niveauer, hvor det første niveau er samtalen mellem forsker og deltager. Her engagerer vi os i et fælles sagsforhold og deler dette sagsforhold. Hans Skjervheim referer til dette som den 3-leddede relation (H. Skjervheim 1974). Næste skridt er at tage engagementet omkring dette fælles sagsforhold videre end den hermeneutiske forståelsesramme og i fællesskab indgå i et projekt (K. A. Nielsen 2009). Deltagelseselementet er således bredt og både rettet mod forskeren som deltager i feltet og mod borgeren som deltager i samfundet, hvor det samlende stadig er sagsforholdet.

Hans Skjervheim og dermed også aktionsforskningen tager deltagelseselementet i forskningsprocessen et skridt videre end Jürgen Habermas. Forskerens deltagelse i forskningsprocessen begrænser sig med Jürgen Habermas til engagementet i

reglerne for diskursen ikke i handlingerne, ellers er der risiko for, at forskeren ikke kan opretholde diskursprocessen (K. A. Nielsen 2009). Hans Skjervheim derimod byder ind med et deltagelsesbegreb, der placer forskeren direkte i feltet som deltager og medudvikler af forandring. Det er forskerens normative rolle i sociale handlinger, som Jürgen Habermas, ifølge Hans Skjervheim, tager afstand fra. Dette beskrives som kritisk teoris paradoks. At man i kritisk teori vil synliggørelsen af reificerede strukturer og af tingsliggørelsen. Samtidig kan forskeren ikke tage en aktiv rolle sammen med berørte aktører, fordi man risikerer at legitimere interesser, og dermed forhindrer samfundskritikken i at blive udtrykt (K. A. Nielsen 2009).

## OPSUMMERING

Det ufærdige har rent erkendelsesmæssigt været styrende for min tilgang i orienteringen mod åbninger, der kan tage planlægningen i retningen af mere demokratiske former. Det er disse, jeg forsøger at bringe frem, når der centrerer ind på, hvor der er åbninger for mere deltagerdemokratiske former i vandplanprocessen. Således kobler begrebet det ufærdige min forskningsmæssige tilgang med blikket på planlægning som en altid uafsluttet proces, der er åben for alternativer. Hvor det er ufærdighederne, som potentielt kan skabe åbninger, der reelt involverer borgerne i planlægningen.

Kritisk utopisk aktionsforskning er udviklet med baggrund i kritisk teori, derfor er der flere fællesnævner mellem retningerne, og man kan sige, at grænserne mellem retningerne er flydende. Alligevel adskiller retningerne sig, især når man bevæger sig i og omkring en praksis. Det overskridelselement, som kritisk teoris emancipatoriske tilgang tilbyder, stiller forskeren i en situation, hvor der kan fokuseres på muligheder og potentialer. Her tages forskningen videre end den klassiske hermeneutiske tolkningstradition, fordi der er et fremadrettet frigørende perspektiv. Kritisk teori har ikke realiseringen af konkrete udviklinger eller realiseringen af utopier som mål. Kritisk utopisk aktionsforskning udbreder derimod det emancipatoriske til borgerniveau, kombineret med et forandringsperspektiv, hvor forskeren indgår erfaringsmæssigt i et lokalt projekt med deltagerne.



# Teoretisk fortolkningsramme

Teorien danner baggrund for en senere analyse af demokrati og bæredygtighed i vandplanprocessen, herunder åbninger for deltagelse i planlægningen. Fokuseringen på demokrati og borgerinddragelse afspejler en normativ tilgang, som dels er teoretisk funderet, dels udspringer af, at der i vandplanprocessen er krav om, at borgere involveres i planlægningen. Det formelle demokrati udgør den ramme, der skal sikre demokratiske procedurer, mens borgerinddragelsen er den proces, som konkret skal tilføre indhold til planprocessen. Der er således et todelt fokus, et på demokrati som struktur og et på borgerinddragelse.

Temaet er særlig interessant at forfølge i vandplanprocessen, fordi planprocessen inkluderer den lokale såvel som den overordnede planlægning, den bevæger sig over det særlige lokale og det generelle. Her bliver behovet for demokrati sammen med borgerinddragelse udtalt, fordi der her initieres en planlægning, som påvirker ikke bare biologiske systemer, men ligeledes borgere, som bor og lever med vand i hverdagen. Den demokratiteoretiske distancering kan give pejlemærker, som kan være retningsgivende for refleksionerne i feltet mellem demokrati og planlægning. Kapitlet opridser og diskuterer forskellige tilgange til demokrati, offentlighed og borgerinddragelse. Når disse reflekteres i vandplanprocessen forsøges de grænser, som de traditionelle demokratitilgange markerer, overskredet.

## DEMOKRATIFORMER

Demokrati og deltagelse tolkes forskelligt i kulturer imellem, derfor bliver løsningerne på de autoritære handlinger, som samfund gennem tiderne står overfor, også forskellige. Eksempelvis bliver svaret på autoritære handlinger i USA angreb, mens svaret på autoritære handlinger i Norge er demokrati. Dette er sat på spidsen, men nævnes alligevel for at synliggøre, at kulturer imellem giver forskellige løsninger på de kriser, som samfund står overfor. I Danmark efter 2. verdenskrig

giver Hal Kock svar på, hvorfor samfund udvikler sig autoritært. Hal Kock problematiserer demokratiets form med essayet 'Hvad er demokrati' (1945). Hans svar på de samfundsmæssige udfordringer, der på dette tidspunkt eksisterede, hvor autoritære styreformer var nærværende i Danmark, er deltagelse og samtale. Ikke at sammenligne med afstemninger, hvor, som han siger, folk slås sig tilrette, men demokrati som en livsform, hvor samtalen er det centrale. Dette skal tilegnes med demokratiet. Kock beskriver demokratiets *væsen* som netop samtalen, forhandlingerne samt den gensidige forståelse og respekt (H. Koch 1945).

Demokratimodeller og tilgange refereres ofte som tilhørende enten den *vertikale* eller den *horisontale* demokratipraksis. Den horisontale demokratipraksis bevæger sig mellem *deltagerdemokratiet* og *samtaledemokratiet*. Den vertikale demokratipraksis definerer sig ved at lægge sig mellem det *konstitutionelle demokrati* og *præferenceaggregeringsmodellen*. Grundlæggende kan man sige, at den vertikale er orienteret omkring forholdet mellem individ og politisk institution, hvori fokus er på individets rettigheder og repræsentativitet. Den horisontale er mere orienteret omkring det indbyrdes forhold mellem borgere, hvor demokratiet udøves gennem samtale og deltagelse (J. G. Andersen, L. Torpe og J. Andersen 2000). Hos andre demokratiteoretikere opdeles demokrati i tre demokratimodeller, som er det *liberal demokrati*, det *deliberative demokrati* og det *republikanske demokrati* (J. Habermas 2005, H. K. Nielsen 2001). Hvor det republikanske og deliberative demokrati er knyttet til den horisontale demokratipraksis, lægger det liberale demokrati sig ved den vertikale demokratipraksis.

Demokratimodellerne giver, på hver deres måde, løsninger på de samfundsmæssige problematikker, vi står overfor. I relation til planlægningen giver demokratimodellerne svar på, hvorledes man skal navigere, når interesser skal afvejes og beslutninger skal tages. Demokratitilgangene er derfor også med til at forme planprocesser som vandplanlægningen.

## Det liberale, deliberative og republikanske demokrati

I det liberale demokrati, som er den demokratimodel, det parlamentariske demokrati er opbygget omkring, er repræsentativitet og præferencer grundlæggende. Politikens funktion er her, at samfundets private interesser repræsenteres og vægtes gennem stemmeafgivelsen over for staten, som så aggregeres til en politisk vilje.

Som modvægt til denne demokratimodel er den republikanske demokratimodel (deltagerdemokratiet). Til forskel fra den liberale demokratimodels individuelle repræsentativitets og præferenceorientering, er staten her forpligtet på, at der eksisterer rammer, hvori offentligheden kan opnå frihed gennem selvstyre ved at praktisere fornuft i den offentlige dialog. Borgere skal selvstændiggøre sig i decentrale selvforvaltninger; således argumenteres der for en ophævelse af skellet mellem stat og samfund. Det administrative apparat opnår her legitimitet gennem de politikker, som dannes gennem borgeres demokratiske samtale og selvstyre (J. Habermas 2005).

Med afsæt i disse demokratimodeller videreudvikler Jürgen Habermas en tredje demokratimodel, nemlig den deliberative. Denne opbygges omkring det liberale demokratis administrative former og omkring det republikanske demokratis dialogiske tilgang. Det deliberative skal forstås som en frembringelsesproces, der er struktureret omkring idealet om dialog og argumentation, hvori borgeres vilje dannes og udvikles. Det er således den demokratiske proces som deliberativ struktur, der legitimerer planlægningen, og ikke borgernes forudgående vilje.

*”Legetimeringskilden er ikke borgeres prædeterminerende vilje, men snarere frembringelsesprocessen, det vil sige selve deliberationen ... En legitim beslutning repræsenterer ikke alles vilje, men én, der er et resultat af alles deliberation”.*

(J. Habermas 1990:33)

Med det deliberative demokratis tilgang er handlerummet ikke overladt alene til borgerne som i selvforvaltningen. Det handlerum, som en deliberativ beslutningsproces vil pege i retningen af, overlades til de politiske systemer, som er specialiseret i at udføre kollektivt bindende beslutninger. Man kan sige, at de politiske systemer handler med baggrund i en etableret offentlighed, som konkret tager samfundsmæssige problemer op i et kommunikativt rum (J. Habermas 2005).

*”Den offentlige mening, der er forarbejdet til kommunikativt magt via demokratiske procedurer, kan ikke selv ”herske”, men kun lede brugen af administrativt magt ind i bestemte systemer”.*

(J. Habermas 2005:54)

For at undgå at særlige interesser overtrumfer almenvellet, begrænses offentlighedens rum til et samtalerum, mens det politiske system er et handlingssystem (J. Habermas 2005).

*"Diskurser hersker ikke. De skaber en kommunikativ magt, der ikke kan erstatte den administrative magt, men kun øve indflydelse på den. Denne indflydelse begrænser sig til at skabe og fratage legitimering".* (J. Habermas 1990:39)

Når Jürgen Habermas henviser til, at diskurser ikke hersker, er det en manifestation af, at det er procedurer, herunder administrativ magt, der sikrer demokratiet. Det er gennem dialogen, at der skabes indflydelse på den administrative magt. Samtidig fungerer offentligheden som en legitimeringskomité. Offentligheden legitimer planlægningen, og det er i denne legitimering, at potentialet for borgerinddragelse består. Det er heri, der skabes mulighed for, at borgere kan deltage dialogisk i samfundsrelevante temaer. Indflydelsen i planlægningen begrænser sig, som Jürgen Habermas skriver, til at skabe og fratage legitimering. Således fastholdes den republikanske dialogiske tilgang sammen med det liberale retsprincip, hvor borgerens ret til individuel frihed til at deltage dialogisk i deliberationen opretholdes, mens det politiske niveau aggregerer holdninger og handler på disse.

## Mellem det republikanske demokrati og deltagerdemokratiet

I Jürgen Habermas' dialogorientering er diskursteorien en helt afgørende ramme omkring dialogen, som skal opretholdes inden for kommunikationsfællesskabet. Der er mange nuancer af diskursteorien, som ikke bringes frem her. De mest centrale procedurer for diskursteorien er: inklusion af alle berørte parter, ligeberettigelsen mellem parterne, tvangsfri interaktion, åbenhed for emner og bidrag, samt at resultater kan revideres. Diskursetikken forbliver i systemet, de retslige procedurer til samtalerummet initieres af det systemiske. Diskursetikken kan ikke stå alene, men skal suppleres med en kritiks undersøgelse af mekanismer i de socialstatslige demokratier (J. Habermas 1990). Det dialogiske rum må ses som et idealistisk forbillede for praktiseringen af offentligheder, som kan være vigtigt at stræbe efter, men som ikke optræder i virkeligheden. Diskursetikken er et vigtigt skridt på vejen mod mere deliberative og deltagerdemokratiske former. I planlægningen kan man sige, at diskursetikkens fokusering på opnåelse af fælles fornuftige beslutninger danner grundlag for en videreførelse af dette i en større samfundsmæssighed.

De mange interesser, som er i spil, når der planlægges på vandområdet, står ofte skarpt markeret over for hinanden. Et typisk scenarie er, at erhvervsinteresser og grønne organisationer har modsatrettede holdninger til, i hvilken retning vand-

planlægningen skal tages. De har, med Jürgen Habermas' ord, forskellige etiske selvforståelser. Det er disse, som Jürgen Habermas forsøger at balancere, når han tager afstand fra det liberale og republikanske demokrati. I det liberale demokrati sikres interesserne gennem stemmeafgivelse og retslige ordninger, her prioriteres interesser gennem antallet af præferencer. I den deliberative demokratimodel bringes interessernes dialogisk funderede meningsdannelser videre til det politiske handlerum gennem institutionelt forankrede demokratiske procedurer. Det bliver her en politisk beslutning at vægte de forskellige interesser. I den republikanske demokratimodel, eller deltagerdemokratiet, er grundstenene borgernes selvvaltning- og organisering. Medieringen af interesser er ikke under kontrol i dette rum, men har i Jürgen Habermas' forståelse risiko for at blive overtaget af stærke særinteresser. Idealet for Jürgen Habermas bliver, indtil videre, det deliberative demokrati, hvor særlige etiske selvforståelser medieres i det politiske handlerum, mens dialogisk funderede grupper ikke handler selv, dette er overladt til det politiske system. Dette vejer og vægter, efter borgerne har tilkendegivet deres holdning. Borgernes deltagelse begrænses til dialogisk handlen (J. Habermas 2005).

Selvom Jürgen Habermas har distanceret sig fra det republikanske demokrati, fordi selvvaltning ikke sikrer almenvellet, så er der flere formuleringer i hans senere tekster, der antyder en bevægelse hen mod det republikanske demokrati og dets fastholdelse af borgernes selvorganisering af et samfund. Her er nogle af Habermas overvejelser over denne deltagerdemokratiske form.

*"Fordelen ser jeg i, at den fastholder den radikaldemokratiske betydning af de kommunikativt forenede borgernes selvorganisering af samfundet og ikke kun fører kollektive mål tilbage til en "deal" mellem modsatrettede privatinteresser. Ulempen ser jeg i, at den er for idealistisk og gør den demokratiske proces afhængig af dyderne hos statsborgerne, der har almenvellet for øje".* (J. Habermas 2005:48)

Samtidig henviser Jürgen Habermas i det nyere forord til 'Borgerlig Offentlighed' til den plebejiske offentlighed, som udgjorde et eksempel, hvor der udviklede sig traditionelle folkekulturer og en ny politisk kultur fra neden. Habermas betegner denne som en særlig fase i den historiske udvikling af småborgerlige og underklasseborgerlige lags livssammenhænge.

*"Den er på den ene side en variant af den borgerlige offentlighed, fordi den orienterer sig efter denne som forbillede. På den anden side er den plebejiske offentlighed*



*mere end det, fordi den får den borgerlige offentligheds emancipatoriske materiale til at udfolde sig i en ny social kontekst".* (J. Habermas 1990:12)

Antydningerne af en anerkendelse af sociale fællesskaber, der går videre end den deliberative demokratiform, er til stede. Som jeg læser Jürgen Habermas, bundet hans afstandtagen fra det republikanske demokrati i en bekymring over, om det fælles alment etiske kan sikres inden for det republikanske demokratis rammer. Derfor vendes tilbage til det deliberative demokrati, hvor politiske systemer står som garant for, at der handles med afsæt i almenvellet.

Carole Pateman har siden 1970'erne arbejdet med deltagerdemokratiet (republikanske demokrati) i forskellige kulturelle og samfundsmæssige sammenhænge. Senest diskuterer hun grænsefladerne mellem deltagerdemokratiet og det deliberative demokrati. Debat, diskussion og deliberation er centralt for enhver form for demokrati, om det er det deliberative demokrati eller deltagerdemokratiet. Det, hun tager afstand fra, er, når deliberation bliver synonymt med demokrati. Dette eksemplificeres med reference til borgerinddragelsesmetoden *citizens' jury*, som er mini-offentligheder nedsat af regeringer, hvori borgere diskuterer fremtidsscenarier. Hendes kritiske kommentarer til disse nedsatte mini-offentligheder er, at det ofte er meget små grupper af offentligheden, som deltager i disse juryer og at der ikke er nogen viden om juryerne i det omgivende samfund. Mini-offentlighederne er således ikke en del af det offentlige liv.

*"They are not usually concerned with structural features of the wider society. This means, for the most part, the "democracy" in the wider society and political system is outside of their purview; it is largely taken for granted as an institutional background of the forums".* (C. Pateman 2012:10)

Carole Pateman er ikke den eneste, der rejser denne kritik af det deliberative demokrati. Inden for kritisk utopisk aktionsforskning eksisterer samme kritik af den retning inden for aktionsforskningen, som kaldes dialogtraditionen. Her går kritikken på, at når det dialogiske projekt forbliver inden for sin egen organisation, så udfordrer det ikke de institutionelle strukturer, som projektet også er en del af. Det medtager som tidligere beskrevet ikke den samfundsmæssighed, som det dialogiske projekt befinder sig i (K. A. Nielsen og B. S. Nielsen 2006).

Demokratiformerne fremstilles her skarpt adskilte for at synliggøre det demokratiteoretiske begrebsapparat. Når de overføres på en konkret planlægningspraksis, vil grænserne imellem dem være flydende. Nogle planprocesser kan måske tolkes som bevægende sig imellem det republikanske og deliberative demokrati, mens andre helt entydigt forbliver i den liberale demokratiform. Bevægelsen mod mere deliberative og deltagerdemokratiske former er et opgør med en eksperientorientering og en erkendelse af, at der er behov for mere deltagerorienterede former, for netop at være i stand til at åbne for de udfordringer, der miljømæssigt tegner sig. Carole Pateman taler om en demokratisering af demokratiet, og hendes konklusion på det, der i øjeblikket sker, skal ses i lyset af demokratiets relative korte historie.

*"My view of what is taking place is that, for the most part, we are seeing an expansion of participation and an extension of citizenship, but not the beginnings of democratization and the creation of a participatory society".*

(C. Pateman 2012:14)

Hun problematiserer demokrati som begreb, når det ofte benyttes til at beskrive situationer, hvor kun en del af befolkningen får indflydelse. I forlængelse heraf stiller hun det nedslående spørgsmål om, hvorvidt der i de rige lande stadig eksisterer enten en politisk kultur eller en politisk vilje til en reel demokratisering (C. Pateman 2012).

Spørgsmålet er helt centralt at rette til det politiske niveau. I vandplanlægningen er der, som det bliver beskrevet senere, en stærk centralpolitisk styring. I et demokratisk perspektiv er det væsentligt at diskutere politikerens rolle i dette scenarie. Er politikerens rolle borgernes talerør, som i det repræsentative demokrati, eller er politikerens ansvarsområde også at give rum for borgernes deltagelse i demokratiet. Dette åbner for en ny måde at praktisere demokrati på, som tager det repræsentative hen imod det deltagerdemokratiske.

## OFFENTLIGE SFÆRE

Den teoretiske tilnærmelse til et offentlighedsbegreb centrerer sig omkring Habermas' og Arendts perspektiver på offentlighed. Offentlighedsbegrebet placeres i en historisk fortælling hos både Habermas og Arendt. Hvor Arendt griber

tilbage til antikkens græske polis, tager Habermas afsæt i en historisk fortælling om 1600-tallets aktive offentlighedsrum.

Den offentlige sfære refererer til et rum, hvori borgere kan samle sig omkring fælles anliggender. Offentlige sfærer etablerer sig gennem en argumenterende offentlighed, hvor der skabes mulighed for, at livsverdens perspektiver bringes ind i planlægningen (H. K. Nielsen 2001). Det er inden for de gældende demokrati-strukturer, at offentligheden etablerer sig som en offentlig sfære, hvori muligheder og perspektiver kan afvejes og afhandles.

## Borgerlig offentlighed og den fælles verden

Som en del af Frankfurter Skolens anden generation har Jürgen Habermas en kritisk teoretisk tilgang, der er opbygget omkring en distancering inden for system-livsverdenen. Afsættet er, at livsverdenen, indeholdende værdier, etik, æstetik og erfaringer, koloniseres af systemet, bestående af stat og marked. Kolonisering af livsverdenen trækker offentligheden væk fra samfundsmæssigt vigtige beslutninger. I et planlægningsperspektiv betyder det, at beslutninger går i retning af at være autoritære, fordi de ikke medtager rationaliteter fra livsverdenen. Det offentlige rum bliver helt afgørende i planlægningen, fordi det er her, der skabes kobling mellem systemets og livsverdens rationalitet (B. Elling 2003). I dette perspektiv må forvaltningen af vand medtage perspektiver fra både livsverdenen og systemet, herunder markedet og staten, da disse tilsammen udgør det samfundsmæssige. Hvis livsverdenen trænges væk i planlægningen, mens systemet udvider sit rum, så mister planlægningen sin legitimitet (B. Elling 2003). Top-down-planlægningen er et klassisk eksempel på denne problematik, hvor planlægningen gennemføres med baggrund i systemets rationalitet og ikke inkluderer livsverdens rationalitet.

I 1962 bringer Jürgen Habermas gennem en historisk fortælling begrebet *borgerlig offentlighed* ind som ideal på etableringen af en offentlighed. Idealet om en borgerlig offentlighed er inspireret af 1600-tallets kaffehuse, saloner, diskussions- og læseklubber, som udgjorde et politisk aktivt publikum, bestående af en særlig samfundsklasse. Den borgerlige offentlighed præsenteres i denne historiske fortælling som betingelsen for demokratiet. I slutningen af 1800-tallet ændres strukturerne i offentlighedens rum, fordi der sker en øget centralisering af bogudgivelser, organisationsformer, distributioner osv. Samtidig udvikles manipulerende massemedier

og kulturindustri. Ændringen i disse strukturer betyder, at offentligheden står for forfald; at de offentlighedsrum, der blev etableret som borgerlige diskursive rum, koloniseres. Udgangen på historien om offentligheden ender uforløst i 1960 med en ensidig forfaltsdiagnose. Fortællingen om offentlighedens forfald modificeres i Jürgen Habermas' seneste forord til bogen 'Borgerlig Offentlighed' (1990), hvor der åbnes for, at en nutidig undersøgelse af strukturændringerne i offentligheden kunne være mindre pessimistisk end den trodsige diagnose, som præsenteredes i 60'erne (J. Habermas 1990). Kernen i idealet om en borgerlig offentlighed forbliver etableringen af offentlige sfærer, hvor private folk kan samles til et *publikum* og diskutere. Her fremstår det *offentlige raisonnement* som det medie, hvorigennem offentligheden udtrykker sig (J. Habermas 1976).

Hannah Arendts begreb om den *fælles verden* inspirerer til en udvidelse af offentlighedsbegrebet. Den fælles verden omfavner et erkendelsesrum, hvor mennesker træder sammen og erkender forskellighederne. Den fælles verden optræder imellem mennesker og synliggøres i den offentlige sfære. Her er det ikke individuelle interesser, som eksempelvis privat økonomi, der dominerer, men en fælles verden, der går udover individuelle interesser og dermed kan skabe et community med plads til forskellighed. Således er deltagelse i offentligheden ikke hængt op på ejendomsretten eller social status, som den tidlige Habermas. Arendt tager skridtet videre og siger, at ejendomsretten skal forstås som hørende hjemme et bestemt sted i verden.

Den fælles verden repræsenterer ligeledes dét, vi har til fælles med nulevende og kommende generationer. Betingelsen for, at dette fælles kan bringes videre på tværs af generationer, er, at denne fælles verden synliggøres i den offentlige sfære.

*"Den fælles verden var der, før vi kom, og den vil vare længere end vort eget korte ophold i den. Den er det, vi ikke blot har til fælles med vores samtidige, men også med dem der var her før, og dem som vil komme. Men kun i den grad den fremtræder i offentligheden, kan den fælles verden overleve generationers kommen og gåen".*  
(H. Arendt 1958:77)

I en nutidig forståelse af Hannah Arendt vil det offentlige rum være åbent for alle borgere, som er interesserede i offentlige anliggender, fordi de hører til i et samfund.

Jürgen Habermas' illustration af den offentlige sfære beliggende imellem systemet og livsverdenen giver en abstraktionsfigur, der i en nutidig forståelse kan tages videre i et planlægningsperspektiv. Her giver offentlighedsfiguren et grundlæggende greb til at forstå vigtigheden af offentlighed i planlægningen. Hannah Arendts begreb om den fælles verden tilføjer et uddybende perspektiv, der bringer forskellighed og et generativt perspektiv ind, som en væsentlig baggrund for etableringen af det fælles. Altså en erkendelse af, at samfundet består af forskelligheder, og at disse ikke skal negligeres, men netop udgøre et afsæt.

## Offentlighed som politisk sfære

Hannah Arendts offentlighedstænkning kan tolkes som bevægende sig over tre niveauer, som er *offentlighedssfærens tilsynekomst*, *offentlighedens fremtrædelsesrum* og *politisk handlen*. Heri er begrebet om den *fælles verden* bærende. Den offentlige sfæres tilsynekomst kan beskrives som første niveau i Hannah Arendts offentlighedsbegreb.

*"Kun dér, hvor ting kan ses af mange og i en mangfoldighed af perspektiver uden at miste deres identitet, og hvor de tilstedeværende dermed kan erkende, at de ser det samme på et utal af forskellige måder, kan den mundane<sup>3</sup> virkelighed træde frem på en sand og troværdig måde".*

(H. Arendt 1958:80)

I Hannah Arendts offentlighedsbegreb udgør fremtrædelsesrummet et næste niveau, fordi det er heri, mennesker synliggør sig for hinanden og potentielt handler. I fremtrædelsesrummet er en stærk betoning af forholdet mellem tale og handling som værende det konkrete sted, hvor mennesker træder frem for hinanden.

*"Fremtrædelsesrum opstår, hvor som helst mennesker omgås hinanden som talende og handlende væsner ... Uanset hvor mennesker mødes er det potentielt til stede, men kun potentielt, ikke med nødvendighed eller bestandighed".*

(H. Arendt 1958:202-203)

Det næste niveau i hendes offentlighedsbegreb er den politiske handlen, som er forbundet med frihed som menneske, frihed til at tale og frihed til at handle.

---

3 Et fremtrædelsesrum, som mennesker har til fælles (H. Arendt 1958).

Den politiske sfære kan beskrives som sidste stadie i Hannah Arendts offentlighedsbegreb.

*"Politik er ikke et instrument for homo faber, men en praksis for det frie og handlende menneske. Handling betyder ifølge Arendt, at nogen sætter et fællesskab i stand til at handle som fællesskab ... Politik skal være den aktivitet, der fører mennesket tilbage til en verden, der er fælles, og som nødvendigvis må være en sanselig verden. Politisk handling og fremtræden er dermed Arendts aktive alternativer til den passive moderne fremmedgørelse fra verden". (C. Dahl og R. Lykkeberg 2005:23)*

Den offentlige sfære, fremtrædelsen og videreførelsen af den opståede fælles verden er det, der samler mennesker i politisk handlen. Således fremstår den fælles verden sammen med politisk handlen som en måde, hvorpå mennesker kan frigøre sig fra fremmedgørelse fra verden. Dette repræsenterer et alternativ til det, som Hannah Arendt beskriver som den passive isolation fra samfundet (H. Arendt 1958).

Overføres hendes teori til planlægningen, kommer Hannah Arendt ikke med konkrete bud på politiske handlerum, men henviser med afsæt i forskellighed til, at mennesker går sammen i den offentlige sfære, som potentielt kan generere politisk handling. Hannah Arendts offentlighedsbegreb kan således betragtes som opdelt i stadier, hvor sidste stadie, til forskel fra Jürgen Habermas åbner for, at borgere handler politisk. Med fokuseringen på politisk handlen og afsættet i forskellighed træder hendes projektet omkring den fælles verden ud i en samfundsmæssig virkelighed, som det spiller ind på, agerer med, forandrer og forandres med. Jürgen Habermas har ikke i samme grad denne praktisk orienterede samfundsmæssighed, fordi det politiske system alene handler, men der er som beskrevet åbninger hen imod en anerkendelse af disse.

Det offentlige rum hos Hannah Arendt kan ses i sammenhæng med hendes frihedstænkning. Det at gøre noget i et fællesskab nærmer sig her et grundvilkår for mennesket. Friheden til at indgå i fællesskaber, der potentielt kan handle, er helt grundlæggende for Hannah Arendt. Placeringen af Hannah Arendt i den republikanske demokratimodel, som flere gør det (J. Habermas 2005, A. Honneth 1998), giver mening, fordi hendes begreb om politisk handlen er samstemmende med det selvforvaltende handlepotentiale i det republikanske demokrati. Men hvad der adskiller hende, eller måske tager hende i en anden retning end det republikanske demokrati, er centreringen omkring frihed som grundvilkår. Her

overskygger hendes frihedsbegreb nok kravet om politisk handlen. Den politiske handlen er hos Hannah Arendt et stadie, der kan nås, men ikke en absolut nødvendighed, friheden er en absolut nødvendighed. Det republikanske demokrati er, modsat Hannah Arendts frihedstilgang, bundet op på, at mennesker deltager og tager ansvar. Forudsætningen for eksistensen af det republikanske demokrati er selvforvaltning og selvorganisering, dette udgør et krav, som Hannah Arendt frihedstænkning nok ikke kan forenes med.

Refleksionerne over offentlighed i planlægningen kan relateres til demokratimodelerne, men grænserne mellem demokratiformerne bliver indimellem flydende. Offentlighedssfæren hos Jürgen Habermas er hængt op på det deliberative demokrati som struktur og dialog, med antydninger af en bevægelse mod det republikanske. Hannah Arendt løsner derimod op for den retslige tilgang, fordi hendes afsæt er mennesket som frit og potentialt politisk handlende individ.

## Offentligheden intimiseres og koloniseres

Jürgen Habermas' begreb om den borgerlige offentlighed og Hannah Arendts begreb om den fælles verden er begge teoretiske distanceringer, der har afsæt i individet som værende afkoblet samfundet. Løsningen herpå er etableringen af offentligheder. For Jürgen Habermas med det deliberative demokrati og kommunikative former som ideal og for Hannah Arendt gennem politisk handlen, med den fælles verden som over-begreb.

Richard Sennett byder ind med begrebet intimiseringen af offentligheden. Med intimiseringen beskriver Sennett, hvordan det offentlige liv mister sin værdi som netop værende offentligt, fordi grænsen mellem det private og offentlige er nedbrudt. Det private har indtaget det offentlige rum. Det offentlige intimiseres, når eksempelvis politikere eller kunstnere skaber en offentlig arena med afsæt i deres personlige følelsesmæssige liv. Publikum trækker sig tilbage og lader dem, der besidder scenen, indtage det offentlige rum (R. Sennett 1977).

Her påtager borgerne sig en passiv tilskuerrolle. Opgøret med denne skal findes i en genindvinding af skellet mellem privat og offentligt. Kun når dette skel består, når det private forbliver privat, kan den offentlige kultur genskabes. Richard Sennett taler om civilitet, som handler om at bløde op for det offentlige, så flere tør træde

ind i rummet. Dette kan blive et opgør med det intimiserede offentlige rum, som ellers lukker sig om sig selv og ikke inviter forskellighed ind – hvor det offentlige liv netop kan handle om fælles samfundsmæssige anliggender (R. Sennett 1977).

Skellet mellem offentligt og privat marker to forskellige sfærer. Den private sfære har noget særligt, en livsverden, som skal bestå. Den offentlige sfæres særkende er et offentligt liv for det fælles samfundsmæssige. Argumentationen for opretholdelsen af skellet mellem sfærerne er fælles for teoretikerne. Hos Hannah Arendt skal skellet sikres for at holde noget privat, fordi privatheden giver grundlag for at træde ud i offentligheden og indgå i fællesskabet. På linje med Hannah Arendt skal skellet mellem det private og det offentlige opretholdes hos Jürgen Habermas, for at systemet ikke koloniserer livsverdenen. Richard Sennett ser privatsfæren som bestående af private forhold, som det offentlige rum ikke skal udsættes for, fordi disse privatheder i offentligheden netop nedbryder det offentlige rum som værende offentligt tilgængeligt.

Koloniserings- og intimiserings-diagnoserne vanskeliggør på hver deres måde etableringen af den offentlige sfære i planlægningen. Hvis offentligheden er så handlingslammet, enten på grund af privatlivets indrykken i offentligheden eller på grund af koloniseringen af livsverden, at den ikke kan tage dialogen, så bliver borgernes deltagelse i planlægningen reduceret til et spørgsmål om afgivelse af en stemme. Løsningen på koloniseringen er for Jürgen Habermas og Hannah Arendt henholdsvis dialog og politiske offentligheder. Richard Sennetts problematisering af det offentlige liv som værende på retur stiller mere grundlæggende spørgsmålstejn ved muligheden for at etablere dialog og politiske offentligheder, fordi mennesket ikke kan gøre op med intimiseringen.

## GOVERNANCE I ET OFFENTLIGHEDSPERSPEKTIV

Demokratimodellerne og offentlighedstænkningen har tegnet opridset af et teoretisk begrebsapparat. Men planlægningen er samtidig inspireret af governance-tænkningen. Her sammenholdes governance med et offentlighedsperspektiv for at vurdere, hvorledes det brede offentlighedsbegreb placerer sig, når der gennemføres planlægning inden for en governance-tænkning.



Governance er en veletableret planlægningstilgang, som bygger på en netværkstænkning, hvor særlige interesser mødes og forhandler sig tilrette. Det er selve forhandling mellem interesser og involverede parter, som i governance driver planlægningen frem (A. Jensen, J. Andersen, O. E. Hansen og K. A. Nielsen 2007). Set i relation til demokratimodellerne kan governance ikke overføres direkte til de tre demokrati-modeller. Governance går på tværs af disse afhængig af, hvorledes governance-tænkningen forankres i den enkelte planlægningssituation.

## Baggrunden for governance

Begrebet governance formuleres formelt i 1970, men har sit udspring tilbage i slutningen af 1800-tallet, hvor aftalesystemerne mellem arbejdsmarkedsparterne etableres. Netværksstyringen er knyttet historisk til en tradition om, at særlige aktører inddrages aktivt i den statslige planlægning. Det gælder eksempelvis arbejderforeninger, lønmodtagerorganisationer eller landboforeninger (A. Jensen, J. Andersen, O. E. Hansen og K. A. Nielsen 2007).

Netværkstænkningen er på den måde ikke ny i det danske forvaltningssystem, men har udviklet sig og orienterer sig omkring forhandlinger med centrale strategiske magtinteresser. Henrik Kaare Nielsen beskriver, hvordan udviklingen af stærke governance-netværk kan forklares med, at der i 1980'erne og 1990'erne er sket en parlamentarisering og professionalisering af offentligheder. De temaer, som tidligere lå i eksempelvis kvinde- og miljøbevægelser, er nu flyttet fra den offentlig debat til lukkede ekspertforaer og parlamentariske forhandlinger. Det samfundspolitiske niveau, som offentligt rejser fælles offentlig diskussion om særlige temaer, er fraværende. Til gengæld kommer de aktive deloffentligheder i governance-netværkene ikke i berøring med hinanden, hvor de ellers ville kunne bearbejde fælles og indbyrdes konflikter og en egentlig offentlighed kunne udvikle sig (H. K. Nielsen 2001).

## Offentlighedsperspektivet i governance

Governance-tilgangen har nogle oplagte forcer i planlægningen. Governance styrker skabelsen af det dialogiske, når der forhandles mellem interessenter i planprocessen. Samtidig foregår governance i lukkede foraer, hvor der kan tages

hurtige beslutninger blandt de involverede parter. Set i et offentlighedsperspektiv bliver spørgsmålet fra mig og andre, hvor offentligheden efterlades i en governance-orienteret planproces (H. P. Hansen 2007, K. A. Nielsen og B. S. Nielsen 2007, H. K. Nielsen 2001).

Henrik Kaare Nielsen stiller governance over for et offentlighedsperspektiv, hvor han problematiserer governance-tænkningens eksklusion af den klassiske offentlighedstænkning.

*"Governance-netværkene er kendetegnet ved, at private interesser og statslige myndigheder i en ikke-offentligt tilgængelig proces forhandler sig tilrette – forpligter hinanden på resultater og fastlægger dagsordner for den politiske proces".*

(H. K. Nielsen 2001:118)

Netværksorienteringen skaber demokratiunderskud, fordi den politiske beslutningsproces tages i governance-netværkenes lukkede forhandlingsnetværk i en ikke-offentligt tilgængelig proces. Denne afkobler offentligheden i planlægningen. Hermed rykkes beslutningsprocessen bort fra den demokratiske offentlighed, dennes indsigt og deltagelse (H. K. Nielsen 2001). Når planlægningen domineres af strategiske interesser, herunder styringsmediernes penge og magt, får det betydning for, at de ikke-strategiske interesser afkobles planlægningen (H. P. Hansen 2007). Selvom governance-netværkene inkluderer forskellige aktører, udgrænses livsverdensperspektivet, så kan de ikke danne grundlag for demokrati fra neden.

*"Det grundlæggende governance-perspektiv, der handler om placeringen af ansvar og kontrol, peger stadig ensidigt væk fra hverdagslivet og henimod statsligt institutionaliserede instanser".*

(B. S. Nielsen og K. A. Nielsen 2006:294)

Borgere inddrages for at sikre, at den viden, de besidder, kan tages med i overvejelserne omkring planlægningen. De inddrages måske også for at sikre forvaltningens opbakning eller accept af planlægningen. Men de lukkede governance-netværk åbner ikke for nogen egentlig myndiggørelse eller ansvarliggørelse af borgere (K. A. Nielsen og B. S. Nielsen 2007).

Kritikken af governance-planlægningen rettes mod det offentlighedsperspektiv, som udgrænses, når strategiske interesser gives plads til at forhandle sig tilrette, uden offentligheden inviteres ind. Planlægningen bliver med afsæt i det

systemiske. Det er myndigheden, der inviterer særlige interesser til at deltage i planlægningen.

## Demokratiet i governance

Centrale teoretikere på governance-feltet er optaget af at diskutere måder, hvorpå demokratiet kan styrkes, når der planlægges gennem governance-netværk. Eva Sørensen og Jacob Torfings svar på, hvorledes governance undgår at lukke sig om sig selv og være uigennemsigtig, er, at det politiske niveau skal spille en større rolle i forsøget på at forbedre en demokratisk forankring af governance-netværk. Politikerne skal kontrollere, hvad der foregår i governance-netværkene. Konkret foreslås det, at politikerne indgår i designet af governance-netværkene, i den interne beslutningsproces og i den overordnede politiske ramme, som udarbejdes i governance-netværkene. Forslaget til en styring af demokratiet er således, at politikere gøres til meta-guvernører. Samtidig opfordres til, at borgere og organisationer skal være i stand til at se disse netværk i kortene og gå i dialog med netværkene (E. Sørensen og J. Torfing 2005).

Svaret på hvorledes governance som styreform kan demokratiseres, forbliver inden for rammen af det repræsentative demokrati, hvor politikere som folkevalgte repræsentanter styrker demokratiet. Som supplement foreslås det, at borgeren inviteres ind til at efterse netværkenes arbejde. Det offentlighedsperspektiv, som her installeres, gør ikke heller op med de strategiske interessers styring, fordi forslaget, som jeg læser det, ikke handler om, at borgeren får en reel deltagende rolle, men om offentlig indsigt uden indflydelse. Det demokratibegreb, som lægger bag svaret, er demokrati som struktur og procedure. Governance-netværkene er i sig selv deliberative i den forstand, at der i de forskellige dialogiske netværk synliggøres holdninger, brydes holdninger og etableres nye fælles holdninger. Men de efterlever ikke diskursetikkens værdisæt om lige adgang for alle, tværtimod er det de særligt inviterede, som deltager. Netværkene forbliver, som tidligere beskrevet, i deres egen kontekst, de åbner sig ikke mod og med en offentlighed.

Governance-tilgangens netværksstyring reproducer i planlægningssammenhænge flere tendenser. Som beskrevet afkobles offentligheden fra planlægningen, fordi governance-netværkene forbliver i sig selv og kun referer til det politiske eller stats-

lige niveau. Forvaltningen inddrager ikke livsverdenen, men planlægningen bliver med baggrund i *systemets refleksivitet* (B. Elling 2003). Når demokratiforståelsen forbliver i en repræsentativ forestilling, er borgerdeltagelsen ikke-eksisterende, fordi demokratiet sikres strukturelt ved borgeres stemmeret. Således reproduceres en styring, som alene knytter sig til systemet, bestående af stat og specifikke økonomiske interesser. Dette bliver retningsgivende for styringen af forvaltningen af vores vandressourcer.

## BORGERDELTAGELSE

Skal demokrati tages videre end det repræsentative demokrati, kan det ikke stå alene, det skal udfyldes af deltagelse, som kan give det indhold. Borgerinddragelse og deltagelse bringer denne indholdsmæssige substans ind i planlægningen. Det er her, demokratiet udøves lokalt, når borgere involveres, engageres og deltager i samfundet. Det er her, med reference til Oskar Negt, at borgere får mulighed for at træde ud af rollen som *det forvaltede menneske*.

*”Den autonome borger, som sørgede for sig selv, og som altid ydede sit bedste, er blevet forvandlet til et menneske, der bliver plejet og passet: det forvaltede menneske”.*

(O. Negt 1984:80)

Tematikken hos Oskar Negt er arbejdet, men de strukturelle tendenser er generelle og ses også med udviklingen inden for forvaltningen på vand- og naturområdet. Tidligere forvaltedes der lokalt. Det var med afsæt i den lokale viden og erfaringer, at mennesker ændrede og deltog i forandringen af landskabet. Nu er forvaltningen overladt til overordnede politikker, som udmøntes i planer for lokalområder. Dette fratager det lokale ansvarligheden i forhold til landskabet. Som kritisk teoretiker er Oskar Negt løsningsorienteret, han forbliver ikke i forfaldsdiagnosen, men bevæger sig ud over denne med afsæt i, at det rigtige liv begynder i kampen mod det forkerte samfund.

Opretholdelsen af et demokratisk samfund kræver udviklingen af social fantasi om, hvordan et mere retfærdigt og fornuftigt samfund kan indrettes. Dette er afsættet for et opgør med samfund, der hersker over mennesker i stedet for at blive kontrolleret og behersket af mennesker (O. Negt 1984). Dette udgør en grundlæggende præmis for borgerdeltagelse; at mennesker skal gives mulighed for at beherske samfundet.

## Styrker deltagelse borgere eller system

Flere forskere diskuterer problematikken omkring, at borgerinddragelse ofte blot forbliver en legitimering af planlægningen uden at tilføre denne et livsverdensperspektiv, som rækker ud over systemets egen rationalitet eller uden der afgives magt til, at borgere kan formulere og eksperimentere med fremtidsvisioner (B. Elling 2003, H. P. Hansen 2007, C. Pateman 2012, O. Negt 1984, K. A. Nielsen og B. S. Nielsen 2007).

Vandplanprocessen kan potentielt udgøre et forsøg med det deliberative demokrati. Kravet om borgerinddragelse eksisterer i lovgivningen, det skal være med til at legitimere planlægningen. I praksis kan man sige, at legitimeringen af den deliberative planlægning, åbner muligheden for gennemførelse af borgerinddragelsen- og deltagelsen i planlægningen. Det er i legitimeringen af planlægningen indeholdende et borgerinddragelseselement, at der skabes mulighed for inkluderingen af et livsverdensperspektiv.

Forsøget med det deliberative demokrati vil kræve dialogiske former i planlægningen, hvor diskursetikkens regler opretholdes, eksempelvis lige adgang for alle interesserede, og at diskussionerne herfra overføres til det politiske niveau, som handler med baggrund i dem. For Jürgen Habermas er det i denne legitimering, at muligheden for borgerinddragelse er, mens Oskar Negt nok ikke vil se det systemiske krav om borgerinddragelse som en ensidig fordring for etableringen af offentligheder. Carole Patemans tilgang til borgerinddragelse i systemet er, at når budgetter og politikker defineres, lytter den politiske elite sjældent til borgere. Udvidelsen af borgerinddragelse kan i fattige lande medvirke til at forbedre governance, mens det i rige lande kan styrke legitimeringen af det eksisterende system. I det bredere perspektiv har udvidelsen af borgerinddragelse ikke rykket ved eksisterende institutioner. Det er derimod foreneligt med de massive forandringer, som sker med globaliseringen, hvor der sker en privatisering af offentlige aktiver og serviceydelser (C. Pateman 2012). Carole Patemans argument er, at borgerinddragelse i de fleste tilfælde underbygger denne udviklingsproces og netop ikke kan løsne op for de institutionelle systemiske strukturer.

## Borgerinddragelse, borgerdeltagelse og omvendt participation

Når borgere involveres i planlægningen, så varierer mulighedsrummet og afsættet for involveringen. Distanceringen mellem begreberne inddragelse og deltagelse indfanger dette. Inddragelsesbegrebet antyder, at planlægningen foregår på systemets præmisser. Borgere inddrages i en proces, hvor myndighederne på forhånd har fastsat rammerne. Et eksempel kan være, at borgere inviteres til at komme med indspil gennem en skriftlige høringer. Til forskel fra inddragelse har borgerdeltagelsesbegrebet en reel deltagerorienteret tilgang, der involver borgeren i planlægningen som medskabere af lokale forandringer.

I understregningen af den grundlæggende strukturelle forskel i begreberne tager Birger Steen Nielsen og Kurt Aagaard Nielsen borgerdeltagelsesbegrebet videre mod begrebet *omvendt participation*. Omvendt participation er netop omvendt i den forstand, at det har afsæt i borgerne og ikke i systemet. Omvendt, fordi borgernes deltagelse i samfundet etableres ud fra et borgerperspektiv og et hverdagsliv, hvorfra deltagelse i samfundsmæssige anliggender har mulighed for at udfolde sig på borgeres præmisser og ikke på systemets. Omvendt participation er ikke snævert orienteret omkring borgeren som deltager i planlægningen, men omkring skabelsen af sociale møder på tværs af videntyper. Her forpligter både borgere og eksperter sig på gennemførelsen af ønsker til fremtiden. Begrebet er dermed et alternativ til ekspertsamfundet, hvor der i mødet mellem videntyperne åbnes for nye samarbejder mellem borgere og eksperter omkring fremtidige visioner (B. S. Nielsen og K. A. Nielsen 2006, 2007).

Omvendt participation har en umiddelbar reference til bottum-up-planlægning. Når man taler bottum-up-planlægning, understreger det en planlægning fra bunden. En planlægning, hvor borgere får mulighed for at byde ind fra bunden. På den måde er bottum-up et alternativ til, hvad der sker i planlægningen generelt. Omvendt participation definerer en stærk systemafhængighed, mens bottum-up planlægges og initieres fra systemet og dermed ofte forbliver på systemets præmisser. Derfor ophæver det ikke systemafhængigheden, og borgerinddragelsen forbliver en proces, som styres og implementeres af systemet. I omvendt participation er begrebsapparatet vendt fuldstændigt på hovedet, deltagelse kommer fra borgerne og deres perspektiv.

Borgerdeltagelsen indeholder udover det myndiggørende og ansvarliggørende perspektiv også et konkret fagligt potentiale, som kan kvalificere planlægningen,

fordi den bygges på et fagligt og erfaringsmæssigt bredere perspektiv. For at eksemplificere dette, refereres her et borgerdeltagelsesforløb fra Møn. Her samledes borgere omkring ønsket om etableringen af stier i lokalområdet, som udgør et konfliktfyldt tema i forvaltningen af natur. Efter borgerne havde gennemarbejdet deres ønske om stier i lokalområdet, gik de sammen med en fagekspert en tur, hvor de i bogstavelig forstand ”gik stierne igennem” og diskuterede deres placering i et naturbeskyttelsesperspektiv. De stier, som derefter blev foreslået, inkluderede og tog hensyn til både borgernes lokale viden og fagekspertens faglige viden (K. A. Nielsen og B. S. Nielsen 2007). Dette er et eksempel på, at når vidensformer mødes, kan der skabes løsninger, som afspejler et bredt bæredygtighedsbegreb, der går på tværs af den traditionelle opdeling af bæredygtighed i den sociale eller naturmæssige betydning. Ingen af disse fik forrang i det færdige forslag til stierne på Møn. Borgernes livsverdensperspektiv eller hverdagsviden kobledes med en faglig viden om beskyttelse af naturen.

Eksemplet afspejler et borgerdeltagelsesforløb, som har været omvendt i den forstand, at deltagelsen er foreslået af borgerne selv – ikke af systemet. Det er et praktisk eksempel på, hvordan begrebet omvendt participation ophæver systemafhængigheden. Således er det et opgør med en ekspertorienteret planlægningstradition, hvor borgeres deltagelse defineres og arrangeres ensidigt fra systemets eller forvaltningens perspektiv.

## DIALOG SUPPLERET MED LOKALE OFFENTLIGHEDER

Det deliberative og republikanske demokrati repræsenterer et supplement til det eksisterende repræsentative demokrati. Centralt for begge demokratiformer er dialogen. Hos Jürgen Habermas i den deliberative model er det gennem dialogen, at livsverdenen synliggøres og værdier og holdninger herfra kan føres videre til systemet. Systemets kolonisering af livsverdenen trækkes tilbage, når dialogen får rum til at udfolde sig. Dialogen er ligeledes central i det republikanske demokrati, men skal suppleres af selvstyre eller politisk handlen.

## Flydende grænser mellem det deliberative og republikanske demokrati

Med udgangspunkt i det republikanske demokrati og det deliberative demokrati diskuterer Axel Honneth demokrati som refleksive sociale samarbejder, som beliggende imellem de to demokratiformer. I diskussionen om demokrati og offentlig sfære, bevæger Axel Honneth mellem det republikanske og det deliberative demokrati.

*"In the former (republikanske demokrati, red.), the democratic public sphere is thus regarded as the medium of a self-governing political community; in the latter (deliberative demokrati, red.), it is regarded as the procedure with whose help society attempts to solve political problems rationally in a legitimate manner".*

(A. Honneth 1998:763)

I den republikanske tradition bliver den offentlige sfære en ressource, hvori det selvforvaltende samfund kan udvikle sig. Det er heri demokratiseringen ligger. Den offentlige sfære i det deliberative demokrati bliver derimod en del af de procedurer, der legitimer beslutninger. Axel Honneth bringer John Dewey ind, fordi han adskiller sig fra de to demokratiformer, idet han ikke har afsæt i det kommunikative, men i sociale samarbejder. John Dewey tager afstand fra den liberale demokratimodel, hvor han anlægger en demokratitilgang, som inkluderer både den procesurale (deliberative) og republikanske. Således bringes de to demokratiformer sammen i demokrati som refleksive sociale samarbejder (A. Honneth 1998). Det, John Dewey føjer til demokratiformerne, er en konkret praksisorientering, der medtager, først og fremmest, et socialt praksiselement samt en koordinering heraf.

Axel Honneth går ind i diskussionen med reference til Jürgen Habermas og Hannah Arendt, som for ham repræsenterer henholdsvis den deliberative og den republikanske demokratimodel. Her referer han til, at både Hannah Arendt og Jürgen Habermas er optaget af dialogen som intersubjektiv. John Dewey går videre end Jürgen Habermas og Hannah Arendt med begrebet *communal employment* (A. Honneth 1998).

*"He sees the incarnation of all cocommunicative freedom not as intersubjective speech but as the communal (gemeinschaftlich) employment of individual forces to cope with a problem".*

(A. Honneth 1989:767)



Her tilføjes et lag til demokratiformerne som et fælles samarbejde mellem individer, der ikke bare taler om problemer, men også tager dem på sig og løsner op for dem. Dette er grundtankerne i hans forestilling om demokratiet. Honneth beskriver med inspiration fra Dewey alternativet til det deliberative demokratis proces-dialogiske tilgang som:

*"The political sphere is not, as Hannah Arendt and, to a lesser degree, Habermas believe – the place for a communicative exercise of freedom but the cognitive medium with whose help society attempts, experimentally, to explore, process, and solve its own problems with the coordination of social action".* (A. Honneth 1998:775)

Her ligger en afstandstagen fra etableringen af dialogiske rum, som risikerer at blive øvelsesrum frem for et egentligt offentlighedsrum. Det er med afsæt i den demokratiske organisering af offentlige politiske sfærer, at samfundet skal udvikle sig.

*"The more actively, the more sensitively the connected publics react to social problems, the more rational the experimental process with which the state can reach universally problem solutions".* (A. Honneth 1998:775)

John Dewey introducerer begrebet *før-politisk* sfære. Axel Honneth beskriver denne som adskillende sig fra både Jürgen Habermas' borgerlige offentlighed og Hannah Arendts politiske handlen, idet den går videre end blot at være et øvelsesrum for kommunikativ frihed. Den udgør et før-politisk rum, der fungerer som et medie, med hvis hjælp samfundet forsøger, eksperimenter, udforsker og løser problemer med koordinering fra social handlen. Her bliver communal beskæftigende samarbejde et afgørende afsæt for John Dewey, det er herfra den kommunikative frihed udspringer – ikke fra det intersubjektive (A. Honneth 1998).

Igen er grænser mellem teoretikerne og demokratimodellerne flydende. Jeg følger Richard Honneths argumentation om, at der med Jürgen Habermas' stærke orientering omkring det dialogiske er risiko for, at dialogen forbliver et øvelsesrum og ikke træder ud i en samfundsmæssighed. Derimod har jeg sværere ved at følge samme kritik af Hannah Arendt, som jeg vil mene går videre end dialogen med begrebet om fremtrædelsesrum, politisk handlen og den fælles verden, hvor fremdriften er mennesker som talende og handlende. Hannah Arendts tilgang en nok mere filosofisk funderet, mens John Deweys retning på demokratiet som fælles samarbejder har en stærkere praksisorientering.

## OPSUMMERING

Forvaltningen på vandområdet kræver en demokratisk proces, der sikrer et alment perspektiv i planlægningen, fordi vand udgør en fælles samfundsmæssig ressource, som også skal forvaltes som en sådan. Teorien om demokrati, offentlighed og borgerdeltagelse er tæt forbundet med denne problematik, fordi de teoretiske perspektiver giver anledning til refleksioner over, hvorledes det demokratiske almene kan sikres i planlægningen af vand.

De demokratimodeller, som er i spil som supplement til det repræsentative demokrati, giver alle forslag til, hvorledes dette gøres. Den deliberative demokratiforståelse fører borgernes holdninger videre til det politiske system, hvortil handling overlades. I den republikanske demokratimodel foregår styringen gennem borgernes forskellige former for selvorganisering. Axel Honneth tilføjer imellem disse, med reference til John Dewey, demokrati som sociale samarbejder. Med denne community-tilgang indføres en socialitet i demokratiet, hvor beslutninger tages gennem dialogen og det sociale rum.

Distanceringerne mellem demokratiformerne er ikke statiske, de åbner for fortolkninger af, hvad der i planlægningen af vand rent demokratisk sker, når styrelsen gennemfører vandplanlægning og tilhørende krav om offentlig deltagelse. Demokratiformerne har hver deres særpræg, som får betydning for, hvordan borgere inddrages i planlægningen, og hvilke deltagerdemokratiske perspektiver der er heri. Diskussion om systemafhængighed, som afspejles i forskellen på det deliberative og republikanske demokrati, kan måske være med til at pege på nogle af de problematikker, der opstår i vandplanlægningen, når mere deliberative former for demokrati forsøges afprøvet.



# Metode

Min teoretiske orientering omkring demokratiske potentialer og barrierer har udgjort den forskningsmæssige pejling, samtidig med at vandplanprocessens forløb har været rammedannende for metodiske til- og fravalg. Det er således vandplanprocessen som genstandsfelt sammen med min erkendelsesteoretiske tilgang, der har været retningsgivende for, hvilke metoder jeg har valgt at benytte samt for mit forskningsmæssige mulighedsrum heri.

I kritisk teori udspringer metoden af forskningsgenstanden. Det er genstanden, der forskes i, som danner afsæt for valg af metode. Pejlingen i forskningsprocessen bliver så teorier og begreber, som kan drive forskningsprocessen (B. Elling 2013). I min tilgang er det langsigtede mål demokratisering i planlægningen. Selvom jeg mener, at aktionsforskning er en væsentlig metode til opnåelse af mere demokratiske planlægningsmetoder, fordi forskningen foregår i et tæt forandringsrettet samarbejde med mennesker i en praksis, så har aktionsforskningen ikke nået et borgerniveau i praksis. Davydd Greenwood skelner mellem mikro-, makro- og mesoniveau. Hvor mikro-niveauet er borgerne, er makro-niveauet det kommunale niveau og meso-niveauet det statslige niveau (D. Greenwood 2010). Min bevægelse har været centreret mellem makro- og mesoniveau. Overført til figur 1 i det først kapitel så er min bevægelse mellem vandplanen og den offentlige forvaltning. Her har de anvendte metoder været samtaler, interview, oplæg og dokumentanalyse. Det er gennem disse metoder, jeg nærmer mig en forståelse af, hvad der sker i vandplanlægningen, og ser ufærdige perspektiver. Som beskrevet tidligere, har mikro-niveauet, hvor den offentlige deltagelse reelt finder sted, ikke været engageret i projektet. Dette skyldes ikke en negligering af det lokale niveau, men det er tværtimod et forsøg på at åbne for, at dette på sigt kan mobiliseres.

## ROLLEN SOM FORSKER

Som forsker bevæger jeg mig mellem det, som Lennart Svensson beskriver som at *forske for* og at *forske med* (L. Svensson 2002). Jeg har initiativet og overtaget i mødet med kommuner og stat. Det er mig, der har planlagt særlige temaer, som skal tages op. Alligevel anlægges ikke et objektsyn på de interviewede, fordi jeg er interesseret i og åben for de nye perspektiver på planprocessen, som samtalerne åbner op for. Objektiveringen trænges væk, idet vi i samtalerne hurtigt finder ud af, at samtalen ikke kun er i min interesse, men at vi er begge interesserede i vidensproduktionen. Der åbner sig forståelser for mig, som har afsæt i de interviewedes eget perspektiv. Disse tager jeg med mig, men de forbliver mine i den forstand, at vi ikke i fællesskab arbejder med problemstillingerne i praksis.

Med inspirationen fra Thomas Mathiesens er mit langsigtede normative mål om borgerdeltagelse i forvaltningen af vand forsøgt opretholdt. Pendulbevægelsen mellem praksis, teori og en tilbagevenden til praksis har ikke været opretholdt i dette projekt, fordi systemets grænser har været nået i forhold til min interageren i feltet som forsker. Derfor har jeg vendt mig mod pendulbevægelsen i traditionel forskning mellem teori og praksis, hvor jeg søger at balancere forholdet mellem teori og praksis. Fokuseres der kun på teoriudvikling, risikerer forskningen at lukke sig om sig selv. Omvendt, fokuseres der kun på praksis, kan det betyde, at forskningen forbliver a-teoretisk<sup>4</sup>.

I takt med den udvikling, som vandplanprocessen tog, og min interesse for åbninger på det forvaltningsmæssige plan, bevægede jeg mig fra en deltagende aktionsforskningstilgang på borgerplan i retningen af et kritisk teoretisk afsæt. Centreringen omkring kritisk teori giver et analytisk greb, som bringer en samfundsmæssighed ind i projektet, der er centreret omkring det analytiske plan. Jeg lader genstandsfeltet bestemme metoden. Mit genstandsfelt åbner sig for mig

---

<sup>4</sup> Kritikken af, at praksisnær forskning som aktionsforskningen er a-teoretisk og kun fokuserer på forandring og ikke på formidling eller konklusioner, rejses blandt andre af Aage Bødtker Sørensen (1992). Kritisk utopisk aktionsforskning er en af de retninger inden for aktionsforskningen, som har taget kritikken til sig, blandt andet gennem formidlingen af forskningsresultater, gennemsigtighed via dokumentation gennem forskningsprocessen og med tiltag som det udviklede forskningsværksted, hvor der skabes mulighed for, at der tilvejebringes viden til feltet, som kan danne grundlag for videre handling (K. A. Nielsen 2012, E. Laursen 2012, D. Tofteng og M. Husted 2012).

gennem interview, planproces og teoretisk afsæt, og det er dette, der får forrang i forskningsprocessen. Jeg indtager en analytisk tilbagetrukket rolle som forsker, hvor jeg ser på planprocessen udefra og i perioder indtager en rolle som diskussionspartner i interview, samtaler og oplæg.

Med begrebsapparatet fra kritisk teori og baggrund i aktionsforskningen fokuserer jeg på, hvor der opstår et demokratiunderskud, og hvor der potentielt kan skabes åbninger eksempelvis i refleksionsrummene. Inspirationen fra kritisk teori giver mig mulighed for at centrere mig omkring ambivalenser knyttet hertil, men også for en åbning mod det emancipatoriske.

## REFLEKSIONSRUM

Gennem interview har det været væsentligt for mig at skabe et rum for selvrefleksion på forvaltningsniveauerne. Interview og samtaler som kritiske refleksionsrum er inspireret af kritisk teori og aktionsforskningens fokusering på etablering af frirum. I min erfaring med aktionsforskningsprojekter har frirummet udgjort et element, hvori der har ligget en potentiel forandringsorientering, som ikke altid har etableret sig i praksis, men som har udgjort et reelt praksisfelt, hvorfra der kunne skabes en åbning. Mine interview har med inspiration fra frirumsorienteringen forsøgt at etablere rum, hvori forvalterne kan reflektere. Refleksionsrummet er et forsøg på at give rum til, at de statslige og kommunale forvaltere kan træde frem som mennesker med visioner, ideer og ikke mindst en kritik af de institutionelle rammer. Her har forvalterne i stat og kommune haft mulighed for at reflektere kritisk over vandplanprocessen. Nogle forvaltere valgte at bevæge sig ud over deres systemiske ophæng i refleksionsrummet og i dialog med mig stille sig kritisk over for eksisterende magtforhold og praksisser. Refleksionsrummet udfordrer opdelingen mellem system og livsverden. Det er et rum, hvori mennesker i systemet reflekterer over deres virkelighed i systemet – et system, som også består af mennesker. Grænserne mellem system og livsverden bliver flydende. Her indtræder et særligt perspektiv fra forvalterne, som nok ikke er et livsverdensperspektiv, men et perspektiv med afsæt i et hverdagsliv, som ligger uden for det rent systemiske.

Det refleksionsrum, jeg forsøger at etablere i mine interview og samtaler med forvalterne i ministerium og kommuner, er et refleksionsrum, hvor der kan diskuteres indhold i vandplanlægningen, kritiske vinkler og alternativer. Det er ikke

et frirum som i traditionel kritisk utopisk aktionsforskning, fordi rummet også er systemisk. Derimod er det et refleksionsrum, der har det systemiske tæt ved sig, men alligevel nærmer sig en løsrivelse herfra i interviewet. Udviklingspotentialer i disse refleksionsrum er, at der åbnes for en kritik af den virkelighed, vi befinder os i. Dette alene udgør ikke det konkret emancipatoriske, men er et skridt i retning af en åbning mod de muligheder og ønsker til fremtiden, kritikken kan åbne op for. Interview og samtaler er således ikke blot informationsudhentning. De tager med en aktionsforskningsvinkel interviewet videre i retningen af et refleksionsrum. Udover forsøget på at åbne praksis og vandplanprocessen op med diskussionen af begreber som borgerinddragelse og demokrati i planlægningen skabes der også afsæt for en videreudvikling af interviewet med en aktionsforskningsvinkel. Det nævnes her som et potentielt område, der kan videreudvikles på, fordi jeg ser ansatser til, at refleksionsrummene med forvalterne er mere end et interview. Dels fordi jeg har haft et forandringsorienteret aktionsforskningsperspektiv i min tilgang til interviewet, dels fordi min erfaring med etablering af frirum har været tilstede i interviewsituationen<sup>5</sup>.

## ANVENDTE METODER I FORSKNINGSPROCESSEN

Planprocessen har sendt mig på en empirirejse, som ikke kunne være planlagt på forhånd. Som forskningsproces har denne i Thomas Mathiesens termer været kendetegnet ved at være ufærdig. Forstået på den måde, at jeg har forsøgt at holde forskningsprocessen åben gennem forløbet. Empirien, som er interview, vandplanforløbet og dokumentanalyser, har løbende frembragt temaer, jeg har taget med mig. Det er temaer, som senere er blevet taget op i interview og samtaler med statslige og kommunale forvaltere og dermed blevet nuanceret. Det vil sige, at interviewene sammen med planprocessen har genereret viden, som løbende er blevet kvalificeret gennem interview og samtaler. Det er denne empirirejse, jeg vil synliggøre i dette afsnit.

---

5 Tilgangen ligger i forlængelse af mine erfaringer med forskningsprojektet 'Børns deltagelse i natur' (H. Nielsen 2007), hvor refleksionerne med det pædagogiske personale udgjorde et vigtigt forandringsperspektiv. Her blev børnenes mangfoldige forhold til natur diskuteret. Refleksionsrummet omkring modsætningsfyldte forhold som, at børnene udtrykker stærke relationer til natur, og at de sjældent er ude i SFO-tiden, genererede et forandringspotentiale. Efterfølgende tog det pædagogiske personale begyndende ansvar for at tilrettelægge en hverdag, hvor børnene havde lettere adgang til naturen.

De metoder, som har været anvendt i projektet, redegøres der for herunder som led i en validering af projektet og for at gøre forskningsprocessen tydelig og tilgængelig (K. Hastrup 2009). Metoderne gennemgås så vidt muligt i kontinuerlig rækkefølge for at skabe gennemsigtighed og give overblik over flowet i forskningsprocessen. Refleksionerne over metodevalg i forhold til selve vandplanprocessens forløb berøres, men baggrunden for mine til- og fravalg vil træde tydeligere frem, når den samlede fortælling om vandplanprocessen præsenteres. Hvor selve vandplanforløbet bekræfter min mere tilbagetrukne rolle i vandplanprocessen.

Empirien inddeles i primær og sekundær empiri. Den primære empiri er kendetegnet ved at være planlagte interview, som er transskriberet eller refereret og godkendt. Denne primære empiri er dokumenteret i bilag, som er vedlagt afhandlingen. Den sekundære empiri støtter op omkring den primære empiri og er refereret. Kun de dele af den sekundære empiri, som anvendes direkte i afhandlingen ligger tilgængeligt som bilag (SE).

## Samtaler med styrelsen og miljøcentre 2008

Opstarten af forskningsprocessen var kendetegnet ved mange møder og uformelle samtaler med styrelsen centralt og styrelsens lokale miljøcentre. Der var et dobbelt formål med dette. For det første gav samtalerne mig et overblik over vandplanprocessen, de var helt afgørende for min forståelse af de institutionelle rammer i planlægningen. For det andet var det tiltænkt, at samtalerne skulle være med til at åbne feltet, så jeg kunne indtage en mere deltagende rolle i vandplanprocessen især i relation til miljøvurderingen.

I udarbejdelsen af miljøvurderingerne af vandplanerne nedsatte styrelsen et udvalg, som skulle lægge de overordnede linjer for miljøvurderingen. Dette miljøvurderingsudvalg så jeg som et oplagt et forum, hvori jeg kunne have indtaget en deltagende rolle som forsker. Men styrelsen var ikke parat til dette samarbejde. Videre var det min intention, at jeg i de lokale miljøcentre kunne indtage en deltagende rolle i forhold til arbejdet med miljøvurderinger, hvilket flere af forvalterne i de lokale miljøcentre gerne så. Men miljøvurderingsarbejdet kom til at ligge centralt i styrelsens nedsatte miljøvurderingsudvalg. Denne start på projektet gjorde, at jeg bevægede mig andre veje i vandplanprocessen for herigennem at komme nærmere en synliggørelse af planprocessen.



Denne sekundære empiri består af 20 samtaler og uformelle møder, der er dokumenteret ved referater.

## Forskningsinterview staten 2008

Interviewene bidrog med et dybdegående indblik i vandplanprocessen og de udfordringer, forvalterne i staten stod overfor i denne planproces. Interviewene har indholdsmæssigt guidet forskningsprocessen og åbnet for temaet om offentlighed og borgerinddragelse i planlægningen samt for statsforvalternes refleksioner over planlægningen. Det var således her, at de førte kim blev lagt til temaer, som har været gennemgående i det senere empiriske arbejde og til de temaer, der nu tegner analysen.

Interviewene blev gennemført med de forvaltere, der sad som tovholdere i regi af miljøvurderingen i de fire små miljøcentre. De små miljøcentre blev valgt frem for de store, fordi jeg antog, at de havde en tættere forbindelse til det lokale niveau og derfor måske kunne være åbne for ideer om igangsættelse af lokale borgerrettede projekter. Det viste sig hurtigt, at igangsættelsen af lokale projekter ikke kunne tænkes ind i planprocessen på dette tidspunkt eller planniveau.

Forskningsinterviewet adskiller sig fra de samtaler, jeg har haft gennem forskningsprocessen, fordi der var et veldefineret formål, og fordi det følger en særlig struktur (S. Kvale 1997). Forskningsinterviewene var planlagt med indledende spørgsmål, der tog os ind i feltet, som er vandplanprocessen. Derefter er rækkefølgen på temaer, som vi diskuterer, afhængig af interviewpersonens fortællinger. Den samlede empirirejse har ligeledes påvirket spørgsmålene i interviewene. Det vil sige, at når der mellem interviewene er dukket ny viden om vandplanprocessen op, reflekteres dette i interviewene.

Interviewene var inspireret af forskningsinterviewet som metode. Det var centralt for mig, at forvalternes livsverden, eller refleksioner som rakte videre end systemet, her havde mulighed for at træde frem. Interviewet var således centreret omkring muligheden for, at forvalternes forståelse af temaer i vandplanlægningen kunne italesættes ud fra interviewpersonens eget perspektiv (S. Kvale 1997). Set i dette kritisk teoretiske perspektiv bevægede samtalerne med forvalterne sig mellem en refleksivitet med baggrund i forvalternes hverdagsliv som en indgang til interviewet.

I løbet af samtalen blev der (i de fleste tilfælde) åbnet for refleksivitet med baggrund i livsverdenen. Således blev sider af systemets handlen i vandplanprocessen synliggjort, når forvalterne reflekterede over planprocessen med deres forvalterkasket på. Mens refleksioner der var tættere knyttet et hverdagsliv end det rent systemiske, pegede hen imod potentialer og barrierer i vandplanprocessen, der ellers ikke åbnes op for i hverdagen. Det er her, at etableringen af refleksionsrummet kommer i spil. Interviewene med statsforvalterne er anonymiseret.

Denne primære empiri er dokumenteret ved, at interviewene er optaget og transkriberet.

## Dokumentanalyse – høringssvar 2009

Borgerinddragelsen i vandplanprocessen gennemføres på dette planniveau som offentlige skriftlige høringer. For at give bud på, hvad en skriftlig høring kan, set i relation til et offentlighedsperspektiv i planlægningen, analyseres et udsnit af disse høringssvar. Dokumentanalysen har udtaget 50 af høringssvarerne fra borgere og organisationer. De er udvalgt, så de afspejler fordelingen af de organisationer, som deltager. Høringssvarerne analyseres i første omgang ud fra et spørgsmål om: *hvad høringssvarerne indeholder, og hvad de ikke indeholder?* Min kritisk teoretiske normativitet er rammedannende for denne analyseramme. Det bliver tydeligt, når der spørges ind til muligheder og alternativer i spørgsmålet: *hvad kalder høringssvarerne på?* Her tænkes ikke på de utal af ønsker og ideer, som hvert høringssvar byder ind med. Spørgsmålet er af samfundsmæssig relevans. Det adresserer en samfundsmæssig opfordring om at genoverveje en borgerinddragelsespraksis. Analysespørgsmålet indeholder et kritisk utopisk perspektiv – ikke som aktionsforskningspraksis, men som analytisk tilgang. Analysen stopper ikke ved de ønsker og ideer til den fremtidige planlægning, som borgere byder ind med i den skriftlige høring. Analysen tager høringen ud i en samfundsmæssig kontekst, der adresserer demokratiske utilstrækkeligheder i borgerinddragelsesmetoden.

Denne primære empiri er dokumenteret ved, at de 50 udvalgte høringssvar fra borgere og organisationer ligger tilgængeligt som bilag.

## Samtaler med kommuner og stat 2009

Mellem disse strukturerede empiriindsamlinger genereres empiri, som ikke er direkte planlagt, men som alligevel er med til at tegne empirirejsen. Dette er samtaler og møder med kommuner og stat. Kendetegnet ved denne empiri er, at den ikke er struktureret som interviewet, men er indsamlet, når feltet har åbnet sig for mig. Disse har været en vigtig empirisk drivkraft i projektet, hvor jeg har haft mulighed for at stille kritiske spørgsmål til planprocessen. Spørgsmål, som har haft afsæt i teorien, planprocessen og de temaer, som den foregående empiri pegede i retningen af.

Dette tidspunkt i vandplanprocessen var kendetegnet ved forsinkelse og lukkethed. Lukketheden i planprocessen var svær at stille spørgsmål til, den kunne nærmest kun bekræftes af forvaltere i stat og kommune. For at komme nærmere projektets fokusering på demokrati og borgerdeltagelse diskuterede vi i stedet mulighedsrummet for borgerinddragelse og kommunernes inddragelse i den foreløbige planproces.

Denne sekundære empiri består af 20 samtaler og uformelle møder, som er dokumenteret ved referater.

## Interviews med kommuner 2009

Vandplanprocessen stod i denne periode stille udadtil, fordi det centralpolitiske niveau forhandlede bag lukkede døre i knap et år. Det betød, at det ikke var muligt for hverken kommuner eller forskere at få indblik i processen. Denne information er vigtig, for kommunerne var her efterladt i et vakuum uden mulighed for at handle i forhold til vandplanlægningen. Mine overvejelser over metodevalg i mødet med kommunerne var derfor også præget af denne situation. Kommunerne havde ikke nogen erfaring med vandplanprocessen, men betragtede vandplanprocessen på afstand. De var afventende, fordi det er dem, som skal implementere de statslige vandplaner på lokalt plan. Efter at have haft uformelle samtaler med kommuner vurderede jeg, at telefoninterview med 9 kommuner i Danmark, udvalgt geografisk, ville give et solidt indblik i kommunernes situation. Tanken med interviewene var ligeledes at åbne en dør på klem til et senere samarbejde, når kommunerne skulle udarbejde handleplaner.

Interviewet havde afsæt i spørgsmålet: *hvordan reflekterer kommunerne over deres nuværende situation i vandplanprocessen?* Interviewet var et forskningsinterview, der havde til formål at belyse kommunens situation i planprocessen. Strukturen i interviewet knyttede sig til de tematikker, som de forrige empiriindsamlinger havde rejst. Første spørgsmål handlede om en diskussion af kommunernes involvering i vandplanprocessen, og interviewet blev afsluttet med refleksioner over forbedringer i processen. Flowet i interviewene har været inspireret af kritisk utopisk aktionsforskning. Samtalen om vandplanprocessen har været indgangen, dernæst har samtalen i de fleste tilfælde været centreret omkring det, som forvalterne er kritiske overfor. Utopien er forsøgt nået ved at stille spørgsmål som: *hvordan kunne man have tænkt sig det anderledes?*

Denne primære empiri er dokumenteret ved referater. De kommunale forvaltere fik ved den følgende interviewrunde året efter refereret interviewet og herved godkendte det. De citater, som anvendes i afhandlingen, er sendt til godkendelse hos de kommunale forvaltere.

## Samtaler og diskussionsoplæg staten 2009-2010

I halvåret op til offentliggørelsen af vandplanerne er planprocessen stadig lukket, både hvad angår vandplaner og miljøvurderingen af vandplanerne. I denne periode deltager jeg med nogle diskussionsoplæg i regi af styrelsen. Ved disse arrangementer synliggøres mit projekt og diskussionen om offentlighed og borgerdeltagelse tages op. Helt konkret går jeg ind og problematiser borgernes og kommunernes manglende inddragelse i den foreløbige vandplanproces.

Denne sekundære empiri udgør 10 samtaler og oplæg, der er dokumenteret ved referater.

## Opfølgende interviews med kommuner 2010 og 2012

I starten af 2010 offentliggøres første udkast til vandplanerne, som sendes i høring hos kommunerne. Efter kommunerne havde indgivet deres høringssvar, interviewede jeg de samme 9 kommuner, jeg havde talt med året forinden. Med reference til den samtale, vi havde haft året forinden, var indgangen til interviewet

skabt. Kommunerne var interesserede i at diskutere temaer som borgerdeltagelse, offentlighed og dialog. I 2012 efter kommunerne har udarbejdet deres handleplaner, udføres et opfølgende gruppeinterview i en enkelt kommune.

Igen var forskningsinterviewet rammedannende. Strukturen i interviewet tog afsæt i kommunernes refleksioner over deres involvering gennem den skriftlige høring. Dernæst et fremtidsorienteret perspektiv, hvor vi talte om kommunernes mulighed for at initiere borgerinddragelse – og deltagelse i vandplanprocessen. Det var igen et telefoninterview, da kommunerne talte frit om vandplanprocessen i telefonen. Desuden var det utilfredsheder fra et forvaltningsniveau til et andet, der blev talt frem i interviewet, og ikke svært tilgængelige livsverdensperspektiver.

Denne primære empiri er dokumenteret ved referater. De citater, der anvendes, er sendt til godkendelse hos forvalterne.

## Dokumentanalyse

Løbende i forskningsprocessen har der været foretaget dokumentanalyse af en række relevante dokumenter. Dokumentanalyserne er knyttet til tre forskellige områder. En dokumentanalyse af de lovmæssige rammer omkring vandplanprocessen, en dokumentanalyse af miljøvurderingen af vandplanen og den tidligere nævnte dokumentanalyse af borgeres høringssvar. Dertil kommer, at fortællingen om vandplanprocessen er opbygget med baggrund i den tidligere nævnte empiri, men ligeledes medtager nyhedsstrømmen fra Folketingets nyhedsportal Altinget.

Dokumentanalyserne har afsæt i forskningsspørgsmålene om, hvorledes demokratisk bæredygtighed varetages, og hvilke udviklingspotentialer der er for deltagerdemokratiske former i vandplanprocessen. Med baggrund i dette spørgsmål udvælges direktiver, lovgivning og planer, som har betydning for besvarelse af forskningsspørgsmålet. Først analyseres offentlighedsperspektivet i henholdsvis vandrammedirektivet og i direktivet for miljøvurdering af planer og programmer. Senere analyseres miljøvurderingsrapporten, fordi denne, sammen med den øvrige empiri, giver svar på, hvordan miljøvurderingen og offentlighedsperspektivet forvaltes, når der planlægges på vandområdet.

Dokumentanalysen veksler mellem en hypotetisk-deduktiv og en analytisk induktiv metode (K. Lynggaard 2010). Første skridt i dokumentanalysen var den hypotetisk-deduktive metode, hvor forskningsspørgsmålet og den teoretiske ramme har haft indflydelse på analysen af borgerinddragelsen i de lovgivningsmæssige rammer i vandplanprocessen. Denne analyse har været fokuseret på indhold. Derefter har dokumentanalysen taget en mere analytisk-induktiv tilgang med planprocessens forløb. Analysen af miljøvurderingsrapporten og høringssvar har sammen med nyhedsstrømmen fra Altinget har tegnet nye perspektiver i forskningsprocessen. Perspektiver, som styres af mine teoretiske rammer om borgerinddragelse i planlægningen.

Kvaliteten af dokumenterne kan vurderes ud fra centrale kriterier som autenticitet, mening, troværdighed og repræsentativitet (K. Lynggaard 2010). Afsenderen af de udvalgte dokumenter kan identificeres entydigt. Dokumenterne er udvalgt, så de afspejler det lovgivningsmæssige grundlag for vandplanprocessen og den skriftlige høring. Fortællingens opbygning omkring materiale fra Altinget kan måske siges at skævvride fortællingen i en særlig retning. Men Altinget vælges frem for andre medier, fordi det følger den politiske proces tæt gennem vandplanprocessen. Når der tales om repræsentativitet i dokumentanalyse, så handler det om, i hvilket omfang et dokument kan repræsentere fænomener eller brud med diskurser (K. Lynggaard 2010). I denne forskningsproces er dokumenterne ufuldkommene i sig selv, men sammen med den øvrige forskningsproces tegnes et mere helt billede. I forskningsprocessen er de dokumenter valgt, som er tættest på vandplanprocessen, og som berører demokratiseringsaspektet. Dokumenter som er offentlige tilgængelige, refereres der til, mens svært tilgængelige dokumenter som eksempelvis høringssvar er vedlagt som bilag.



# Lovgivningsmæssige rammer i vandplanprocessen

De lovgivningsmæssige rammer omkring vandplanprocessen danner afsættet for vandplanlægningen i Danmark. Det er udmøntningen af denne lovgivning, som former vandplanprocessen, herunder de milepæle og krav, som opstilles gennem vandplanforløbet. Synliggørelsen af dette lovgivningsmæssige setup udgør første skridt ind i analysen. Her tydeliggøres vandrammedirektivets og miljøvurderingsdirektivets udmøntning i dansk lovgivning, med en fokusering på demokrati og borgerinddragelse.

De EU-direktiver, som er styrende for vandplanlægningen i Danmark, er:

- Direktiv om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (vandrammedirektivet) - Directive 2000/60/EC (VRD).
- Direktiv for miljøvurdering af planer og programmer - Directive 2001/42/EC (MVD).

Vandrammedirektivet er udmøntet i miljømålsloven; Miljøministeriet LBK nr. 932 af 24/09/2009 (MML), mens direktivet for miljøvurderinger af planer og programmer er udmøntet i lov om miljøvurdering af planer og programmer 2009, miljøministeriet LBK nr. 936 af 24/09/2009 (MVL). Det er disse overordnede lovgivningsmæssige rammer og deres udmøntning i dansk lovgivning, som præsenteres i dette kapitel. Ambitionen er ikke at redegøre for direktivernes samlede udmøntning i dansk lovgivning, men at fokusere på, hvordan direktivkravene om offentlig deltagelse er udmøntet i henholdsvis miljømålsloven og i lov om miljøvurdering af planer og programmer.



# VANDRAMMEDIREKTIVETS UDMØNTNING I DANSK LOVGIVNING

Vandplanprocessen igangsættes med vandrammedirektivet, som trådte i kraft 22. december 2000. Formålet med direktivet er at sikre og forbedre vandkvaliteten ved at fastlægge en ramme for beskyttelse af vandløb og søer, overgangsvande, kystvande og grundvand. Denne ramme skal:

- Forebygge yderligere forringelse, beskytte og forbedre vandøkosystemernes tilstand.
- Fremme bæredygtig vandanvendelse baseret på langsigtet beskyttelse af tilgængelige vandressourcer.
- Igangsætte foranstaltninger, der reducerer og standser udledninger af farlige stoffer.
- Sikre en betydelig reduktion af forureningen af grundvandet.
- Afbøde virkningerne af oversvømmelser og tørke.
- Bidrage til, at forsyningen af overfladevand og grundvand er af god kvalitet, så der opnås en bæredygtig, afbalanceret og rimelig vandanvendelse
- Standse eller udfase udledninger, emissioner og tab af prioriterede farlige stoffer, så koncentrationer i havmiljøet nærmer sig baggrundsværdierne for naturligt forekommende stoffer og tæt på nul for menneskeskabte syntetiske stoffer (VRD, artikel 1).

Miljømål opfyldes gennem iværksættelsen af indsatsprogrammer i vandområdeplaner, der omfatter overfladevand, grundvand og beskyttede naturområder (VRD, artikel 4). Indsatsprogrammerne udgør de foranstaltninger, som kan bruges i opnåelsen af miljømålet (VRD, artikel 11). Vandområdets karakteristika skal ligeledes vurderes i processen, herunder hvorledes menneskelige aktiviteter indvirker på grundvand og overfladevand samt en økonomisk analyse heraf (VRD, artikel 5). Derudover skal der registreres beskyttede områder, udpeges forekomster af vand, der anvendes til indvinding af drikkevand, og disse forekomster skal overvåges (VRD, artikel 6 og 8). Det er medlemsstaterne selv, der fastlægger, hvilken myndighed der er ansvarlig for gennemførelsen af vandrammedirektivet (VRD, artikel 3). Helt overordnet beskrives vandrammedirektivet som stående på to søjler, den ene er kravet om ”god økologisk tilstand”, den anden er kravet om offentlig deltagelse. Medlemslandene skal i udmøntningen af direktivet integrere disse to krav (S. Valinia, H. P. Hansen, M. N. Futter, K. Bishop, N. Sriskandarajah og J. Fölster 2012).

I vandrammedirektivets udmøntning i den danske miljømålslov er formålet som i vandrammedirektivet at fastlægge rammerne for beskyttelse af overfladevand og grundvand (MML, §1). Miljømålsloven opdeler Danmark i vanddistrikter. For hvert af disse skal udarbejdes en vandplan, som omfatter en periode på 6 år.

Miljømålsloven har direkte udmøntet det tidsperspektiv for vandplanlægningen som foreskrives i vandrammedirektivet:

- Vandplanen skal være vedtaget senest d. 22. december 2009 og derefter hvert sjette år (MML, §31).
- Indsatsprogrammerne skal beskytte, forbedre og restaurere alle vandforekomster. Foranstaltningerne skal være iværksat senest 22. december 2012 (MML, §25).
- Miljømålsloven foreskriver, at senest 22. december 2015 skal al overfladevand og grundvand have opnået god økologisk tilstand (MML, §12).

Myndighedsansvaret ligger ved miljøministeren, som er vanddistriktsansvarlig (MML, §2). Kommunalbestyrelsen udarbejder handleplaner, som skal redgøre for, hvordan vandplanen og dens indsatsprogram realiseres inden for kommunen (MML, §31a).

## Borgerinddragelsen i vandplanlægningen

Ovenfor er det kort skitseret, hvordan EU med vandrammedirektivet vil sikre god økologisk tilstand. I vandrammedirektivets præambel beskrives det, hvorfor det er vigtigt, at alle interesserede parter inddrages i gennemførelsen af direktivet.

*”Forudsætningerne for, at dette direktiv får den ønskede virkning, er et nært samarbejde og en samordnet indsats på fællesskabsplan, medlemsstatsplan og lokalt plan samt oplysning, høring og inddragelse af offentligheden, herunder brugerne”. (VRD)*

Citatet betoner ikke kun vigtigheden af, at planniveauer samarbejder i planprocessen, det betoner også vigtigheden af, at offentligheden inddrages i gennemførelsen af direktivet. Her er det ikke kun brugere eller interesserede parter, der refereres til, men offentligheden som bredt funderet. Det konkrete krav til medlemsstaterne er, at alle interesserede parter inddrages i:

- Tidsplan og arbejdsprogram
- En foreløbig oversigt over væsentlige vandforvaltningsmæssige problemstillinger
- Udkastet til vandområdeplanerne

I direktivet stilles der ikke krav til kvaliteten af eller metoden offentlighedens deltagelse i vandplanlægningen, men direktivet forpligter medlemsstaterne på at afholde en seks måneders høringsfrist for at muliggøre *aktiv deltagelse og høring*:

*“Medlemsstaterne giver en frist på mindst seks måneder til fremsættelse af skriftlige kommentarer til disse dokumenter for at muliggøre aktiv deltagelse og høring”.*

(VRD, artikel 14)

Når der i vandrammedirektivet står beskrevet, hvem der skal inddrages i vandplanlægningen, indgår også begrebet *aktiv inddragelse*.

*“Medlemsstaterne tilskynder til, at alle interesserede parter inddrages aktivt i gennemførelsen af dette direktiv, navnlig i udarbejdelse, revision og ajourføring af vandområdeplanerne”.*

(VRD, artikel 14)

Kravet om at medlemsstaterne skal tilskynde til aktiv inddragelse af interesserede parter i vandplanlægningen betyder ikke, at den aktive inddragelse skal gennemføres, men at medlemsstaternes forsøg med aktiv inddragelse skal kunne aflæses af vandplanprocessen. Hvad aktiv inddragelse og deltagelse præcis er, defineres ikke nærmere i direktivet. Det indholdsmæssige og metodiske i relation til den offentlig inddragelse er overladt til medlemsstaternes egen fortolkning. I EU's vejledningsdokument til artikel 14 beskrives, hvad der er minimumskravet, og hvad der er "best practice" i relation til inddragelsen af offentligheden. Skriftlige høringer beskrives som minimumskravet til den offentlige inddragelse. Næste niveau er dialog og diskussion med myndighederne, herefter deltagelse i udviklingen og implementeringen af planen. Som det højeste niveau for inddragelse af offentligheden er deltagelse i beslutningsprocessen og selvforvaltning. Hvor de to

---

6 I EU's oversættelse af vandrammedirektivet fra engelsk til dansk er der forskel på ordvalg. I den engelske version står der, at medlemsstaterne *skal* tilskynde til aktiv deltagelse. Her understreges myndighedskravet tydeligere rent sprogligt: "Member states **shall** encourage the active involvement of all interested parties in the implementation of this Directive, in particular in the production, review and updating of the river basin management plans" (Directive 2000/60/EC, Article 14), egen understregning.

sidste niveauer refereres til som ”best practice” (EU 2003). Prioriteringen er tæt sammenlignelig med Sherry Arnsteins ”Ladder of citizens participation”, som er en anerkendt model for borgerinddragelse (S. Arnstein 1969).

Hovedformålet med offentlig inddragelse trækkes frem i EU’s vejledningsdokument som værende:

*”To improve decision-making, by ensuring that decisions are soundly based on shared knowledges, experiences and scientific evidence, that decisions are influenced by the views and experiences of those affected by them”.* (EU 2003:14)

I sammenhæng hermed nævnes, at en planproces, som inddrager offentligheden, kan initiere offentlig bevidsthed om miljø og forbedre planerne, fordi der anvendes viden, erfaring og initiativer fra interesserede. Det fremhæves også, at offentligheder, myndigheder og eksperter kan lære fra hinandens ”vandopmærksomhed”, samt at ejerskab, accept og samarbejde med interesserede parter brede vidensgrundlag giver mere bæredygtige løsninger (EU 2003).

Som andre også påpeger, så er der langt mellem kravene til offentlig inddragelse i direktivet og de intentioner, som afspejler sig i det vejledende baggrundsdokument (S. Valinia, H. P. Hansen, M. N. Futter, K. Bishop, N. Sriskandarajah og J. Fölster 2012). Også i dansk kontekst problematiseres forskellen på kravet om borgerinddragelse i vandrammedirektivet og den tilgang til borgerinddragelse, som er i baggrundsdokumentet (F. Gertz, L. Knudsen og I. Wiborg 2012). Med vejledningsdokumentets indirekte reference til Sherry Arnsteins borgerdeltagelsesstige og de uddybende betragtninger på offentlig inddragelse indeholdende elementer som ansvarlighed, selvforvaltning og vidensdeling mellem eksperter og offentlig er her en stærk åbning mod de begreber, som i teoriafsnittet præsenteres som borgerinddragelse og borgerdeltagelse. Dette både i forhold til de metoder, som anbefales i vandplanlægningen, og i relation til det indholdsmæssige i den offentlige deltagelse. Selv idealet om omvendt participation kan tolkes ind i vejledningsdokumentet, hvori der ikke er markeret grænser for borgerinddragelsens systemafhængigheden<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Som beskrevet bevæger vejledningsdokumentet til vandrammedirektivet sig omkring temaer, som ansvarliggørelse, ejerskab og inkludering af vidensformer, når der refereres til kravet om offentlig deltagelse. Dette tolkes som egentlig borgerinddragelse, hvorfor der herfra vil henvises til vandrammedirektivets krav om borgerinddragelse.

## Borgerinddragelsens indsigelsesperspektiv

Miljømålslovens udmøntning af vandrammedirektivets krav om borgerinddragelse sker under overskriften ”*Inddragelse af offentligheden*”. Tidsfristerne for høringsfaserne er direkte udmøntet i loven. Men kravene til borgerinddragelse forbliver i den danske udmøntning af vandrammedirektivet i retten til fremsættelse af indsigelser i tre høringsperioder af et halvt års varighed.

*”Miljøministeren fastsætter en frist på mindst seks måneder for fremsættelse af indsigelser mod de i stk. 2 nævnte forslag”.* (MML, § 29)

Vandrammedirektivets orientering omkring begreberne aktiv deltagelse og aktiv inddragelse nævnes ikke i miljømålslovens udmøntning af direktivet. Derimod er miljømålsloven centreret omkring indsigelsesmuligheder i høringsperioderne og klageret over tilvejebringelsen af vandplanerne (MML, §53).

Miljømålslovens fokusering på retten til at klage indskræpes gennem vandplanprocessen. I 2009 havde miljømålsloven følgende formulering under overskriften ”*Klage og søgsmål*”:

*”Følgende afgørelser kan påklages til det miljøklagenævn, der er nedsat i henhold til lov om miljøbeskyttelse:*

1. *Den endeligt vedtagne vandplan for så vidt **angår fastsættelse af miljømål og indsatsprogram.***
2. *Spørgsmål om vandplanens tilvejebringelse.*
3. *En endeligt vedtaget kommunal handleplan for så vidt angår indhold og tilvejebringelse”* (MML, §53, egen understregning)

Ifølge miljømålsloven 2009 kan afgørelser omkring den vedtagne vandplans miljømål, indsatsprogram og tilvejebringelse således påklages. De kommunale handleplaner kan ligeledes påklages i relation til indhold og tilvejebringelse. I 2010 revideres lovgivningen, fordi klager nu skal rettes til Natur- og Miljøklagenævnet og ikke miljøklagenævnet (MML nr. 484, §22). I juni 2011 tilføjes en ændring, hvor formuleringen ”*fastsættelse af mål og indsatsprogram*” udgår (MML nr. 553, §4). Tilbage står klageretten over de statslige vandplanens tilvejebringelse, mens der ikke kan klages over selve indholdet i de statslige vandplaner, eksempelvis indsats-

programmer og miljømål. På det statslige forvaltningsniveau er myndighedernes og offentlighedens klageret nu skærpet til kun at være rettet mod vandplanernes tilvejebringelse. Mogens Moe har også kommenteret denne problematik:

*“I miljømålsloven stryges muligheden for at klage til Natur- og Miljøklagenævnet over de statslige planers indhold. Man kan fortsat klage over proceduren, men det kan næppe bruges til noget”.*  
(M. Moe 2011)

På det kommunale forvaltningsniveau eksisterer retten til at klage over de kommunale handleplaners tilvejebringelse og indhold stadig, hvor klager rettes til Natur- og Miljøklagenævnet. Det vil sige, at offentligheden har mulighed for at klage over de kommunale handleplaner. Situationen kan synes svært håndterbar, fordi de kommunale handleplaner er skabt på baggrund af statens vandplaner, hvori det indholdsmæssige ikke kan påklages. Så spørgsmålet bliver, om offentligheden reelt har mulighed for at indgive klager på det lokale niveau, som kan gøre en forskel, når de statslige vandplaner er vedtaget og definerer udviklingen i området.

## MILJØVURDERINGSDIREKTIVETS UDMØNTNING I DANSK LOVGIVNING

Ifølge direktivet for miljøvurdering af planer og programmer skal vandplanen miljøvurderes, fordi det er en plan, som får væsentlig indvirkning på miljøet (MVD, artikel 3). Formålet med direktivet for miljøvurdering af planer og programmer er:

*”At sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og at bidrage til integrationen af miljøhensyn under udarbejdelsen og vedtagelsen af planer og programmer med henblik på at fremme bæredygtig udvikling ved sikring af, at der i overensstemmelse med dette direktiv gennemføres en miljøvurdering af bestemte planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet”.*  
(MVD, artikel 1)

Som led i miljøvurderingen udarbejdes en miljørapport. Denne fastlægger, beskriver og evaluerer de sandsynlige væsentlige indvirkninger, som planens gennemførelse vil have på miljøet, og rimelige alternativer til planen (MVD, artikel 5). Miljøvurderingens opfyldelse af miljøhensynet i direktivet kræver i miljørapporten en vurdering af planens påvirkning på spørgsmål som; menneskers sundhed,

biodiversitet, vand, jord, luft, klima, materielle værdier, kulturelle beskyttelser, landskab, social inklusion og økonomi (MVD, bilag 1).

Miljøvurderingen har således et bredere miljøperspektiv, der inkluderer kvantitative såvel som kvalitative kriterier, når det vurderes, hvorledes planens gennemførelse vil indvirke på miljøet. Miljøvurderingen anlægger et overordnet perspektiv på planen, fordi den fastlægger, beskriver og vurderer mulige alternativer til planen, hvilket ligger uden for selve planen.

## Myndighedsansvaret ved den planlæggende myndighed

I den ramme, direktivet for miljøvurdering af planer og programmer giver, defineres myndighedsansvaret ikke. I den danske udmøntning af lovgivningen er ansvaret for miljøvurderingen placeret ved den planlæggende myndighed, det vil sige den myndighed, som også udarbejder planen. Den planlæggende myndighed er ansvarlig for at vurdere, hvorvidt en plan skal miljøvurderes (MVL, §4). Samtidig er den planlæggende myndighed ansvarlig for miljørapporten (MVL, §7). I vandplanprocessen i Danmark er det således staten som den planlæggende myndighed, der er ansvarlig for, at der i løbet af vandplanprocessen gennemføres en miljøvurdering, der belyser vandplanens effekter på miljøet samt mulige alternativer til planen, mens planprocessen foregår.

## Borgerinddragelsen i miljøvurderingen

Direktivet for miljøvurdering af planer og programmer stiller krav om to høringsperioder. En høringsperiode ligger i starten af planprocessen, populært kaldt scoping, hvor medlemsstaterne udpeger de myndigheder, som skal høres, fordi de som miljøansvarlig bliver berørt af planens gennemførelse (MVD, artikel 6). Her får de berørte myndigheder mulighed for at tage stilling til, hvor omfattende og detaljerede oplysningerne i miljørapporten skal være (MVD, artikel 5). Men den brede offentlighed inviteres ikke ind.

Den anden høringsperiode er offentligt tilgængelig og vedrører udkastet til planen og miljørapporten.

*”Offentligheden skal tidligt have konkret lejlighed til indenfor en passende frist at udtale sig om udkastet til planen eller programmet og den ledsagende miljørapport, inden planen eller programmet vedtages, eller lovgivningsprocedurer indledes<sup>8</sup>”.*

*(MVD, artikel 6)*

I miljøvurderingen stilles der krav om, at myndighederne ved beslutningstagningen tager hensyn til miljørapporten, alternativerne og de holdninger, som er indkommet fra myndigheder, organisationer og borgere i de gennemførte høringer (MVD, artikel 8). Når planen er vedtaget, skal der foreligge en samlet erklæring, der indeholder dette samt begrundelser for, hvorfor planen er valgt på baggrund af rimelige alternativer (MVD, artikel 9). Fordringen om borgerinddragelse er på sin vis stærk, fordi medlemsstaterne skal sikre, at myndighederne forholder sig til de høringssvar, som er indkommet i høringsperioderne. Den offentlighed, som skal inddrages i høringen af miljørapporten, defineres som en eller flere fysiske eller juridiske personer, som direkte eller indirekte berøres af planen (MVD, artikel 2). Således kan offentlighedsperspektivet i miljøvurderingen også tolkes som bredt.

Direktivets borgerinddragelses- og offentlighedsperspektiv er direkte udmøntet i den danske lov om miljøvurdering af planer og programmer (MVL, §1 stk. 3, §7 stk. 4, §8 stk. 3, §9).

## OPSUMMERING

Det sammenstemmende mellem miljømålsloven og lov om miljøvurdering af planer og programmer er, at begge skal sikre et højt vand- og naturbeskyttelsesniveau. Miljømålsloven er orienteret omkring beskyttelsen af overfladevand og grundvand, mens miljøvurderingen har en helhedsorienteret miljøbeskyttelsestilgang, den skal inkludere det bredest mulige miljøbegreb i planlægningen. Sammen bidrager de potentielt til en vandressourceplanlægning, hvor beskyttelse af vand tænkes sammen med en bred miljøorientering. Især miljøvurderingen tydeliggør, at vandplanlægning ikke kun handler om sikring af en bestemt vandkvalitet, men

---

8 I EU's oversættelse af vandrammedirektivet fra engelsk til dansk er der forskel på ordvalg. I den engelske version står der, at offentligheden *“shall be given an early and effective opportunity within appropriate time frames to **express their opinion** on the draft plan or programme and the accompanying environmental report before the adoption of the plan or programme or its submission to the legislative procedure”* (Directive 2001/42/EC, Article 6), egen understregning.



også om de kulturelle og sociale forhold, som reguleringen af vand influerer på. Udfordringerne ved at sammenkøre miljømålsloven og lov om miljøvurdering af planer og programmer er af strukturel karakter. Miljøvurderingen støder på udfordringer, fordi den skal vurdere en plan, som endnu ikke findes, men som er undervejs. Miljøvurderingen skal så at sige forholde sig til en plan, hvori der kan være mange intentioner og fremtidsperspektiver, men den er stadig på tegnebrættet. Dette vanskeliggør miljøvurderingsprocessen, fordi det grundlag, der skal miljøvurderes på, er usikkert.

Fælles for vandrammedirektivet og direktivet for miljøvurdering af planer og programmer er, at ingen af disse stiller krav til kvaliteten af borgerinddragelsen. I EU-vejledningen til gennemførelse af miljøvurderingsdirektivet nævnes det, at der i høringen kan benyttes metoder som stryegrupper, fokusgrupper eller interview (EU 2001). I EU's vejledningsdokument til vandrammedirektivets borgerinddragelse gives som beskrevet en uddybende beskrivelse af, hvorledes borgerinddragelsen kan gennemføres (EC 2003). Men der er ingen lovmæssige krav om, at disse mere kvalitative metoder skal benyttes i vandplanlægningens høringsfaser, hvilket kunne tage vandplanlægningen i en mere deliberativ eller deltagerdemokratisk retning. Det er op til de enkelte medlemsstater at beslutte proceduren for borgerinddragelsen.

Direktiverne giver rum for fortolkning. Det efterlader på den ene side et reelt mulighedsrum for at eksperimentere med borgerinddragelse og deltagelse. På den anden side skaber det også mulighed for at gennemføre minimumsløsninger i forhold til borgerinddragelsen. I udmøntningen af vandrammedirektivet i den danske lovgivning udfoldes de muligheder, som direktivet rummer i relation til begreber som aktiv deltagelse og aktiv inddragelse, ikke. I udmøntningen er der netop valgt en minimumsløsning på borgerinddragelsen, hvor indsigelsesmuligheder bliver svaret på borgerinddragelsen.

# Vandplanprocessens forløb

I dette kapitel belyses det, hvorledes de lovgivningsmæssige rammer er udmøntet i vandplanprocessen. Illustrationen af vandplanprocessens forløb opdeles i to afsnit. I første del beskrives det, hvordan styrelsen havde planlagt, at vandplanprocessen skulle forløbe. I næste del beskrives det, hvordan vandplanprocessen reelt forløb, med de planlagte høringsfaser, offentliggørelse og uforudsete politiske tiltag. Fremstillingen af vandplanprocessens henholdsvis planlagte og reelle forløb skal give overblik over planprocessen, herunder dens på forhånd planlagte og ikke-planlagte milepæle. Dette udgør rammen omkring fremstillingen af de kommunale og statslige forvalteres beskrivelser af vandplanforløbet, som de har oplevet det indefra. Både forløbet og forvalternes refleksioner over forløbet følger kronologien i vandplanprocessen<sup>9</sup>.

Metodisk er det dokumentanalyse og referencer til forskellige typer af dokumenter, som danner baggrunden for dette skridt ind i analysen. Det retningsgivende for udvælgelsen af dokumenter har været centrerings omkring demokrati og borgerinddragelse. Synliggørelsen af vandplanforløbet, som det var planlagt, er opbygget på baggrund af dokumenter fra ministeriet, hvori vandplanforløbet skitseres i starten af vandplanprocessen. Genfortællingen af vandplanforløbet, som det realiseres, er opbygget på baggrund af de refererede dokumenter, nyhedsstrømmen fra nyhedsportalen Altinget og vedtagne planer. De milepæle, som opstilles, afspejler vandplanforløbet, som det gennemføres, samtidig med at udvælgelsen af temaer som idefasen og Vand- og Naturråd har baggrund i fokusering på demokrati og borgerinddragelse. Senere i afhandlingen bekræfter 'Forvalternes fortælling' i kapitel 7 det egentlige vandplanforløb, som det er fremlagt her.

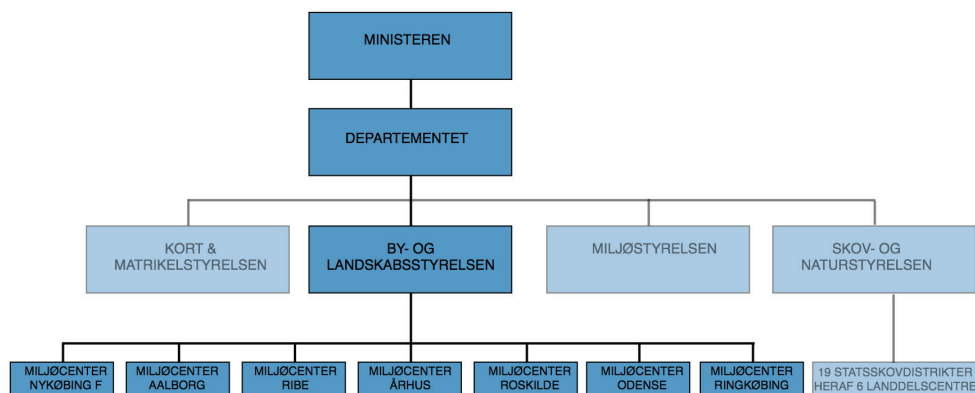
---

9 Beskrivelsen af det konkrete vandplanforløb og forvalternes efterfølgende refleksioner over dette omhandler 5 år af den statslige vandplanlægning. Fra 2007, hvor vandplanlægningen igangsattes med den offentlige høring kaldet idefasen, til slutningen af 2011, hvor vandplanen vedtages.

## STRUKTUREN I FORVALTNINGEN

I 2007 nedlægges amterne i Danmark som følge af en gennemgribende strukturændring med kommunalreformen 2007. På natur- og miljøområdet betyder det, at tidligere amtslige opgaver bliver et kommunalt ansvar, mens nationale forpligtigelser og interesser varetages af det statslige forvaltningsniveau. Staten udstikker således de overordnede retningslinjer, mens kommunerne oversætter dem til fysisk planlægning. Decentralisering står centralt i strukturreformen, hvor der argumenteres for, at demokratiet styrkes, når opgaver decentraliseres (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2004).

Figur 2 viser strukturen i den statslige forvaltning på miljøområdet efter nedlæggelsen af amterne. Miljøministeriet består af fire styrelser: Kort og Matrikelstyrelsen, By- og Landskabsstyrelsen, Miljøstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen. Vandplanlægningen finder sted i By- og Landskabsstyrelsen. Den centrale del af By- og Landskabsstyrelsen placeres i København i Haraldsgade. Samtidig oprettes syv decentrale miljøcentre, som ligger lokalt i landet: tre store, som ligger i Roskilde, Odense og Århus, samt fire små, beliggende i Nykøbing Falster, Ribe, Ringkøbing og Aalborg.

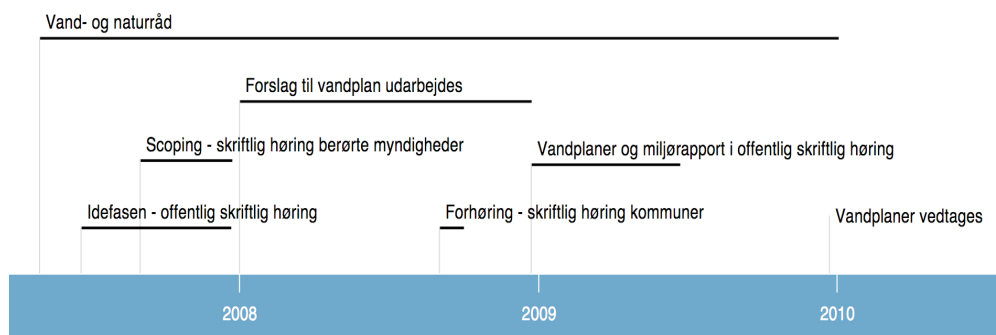


**Figur 2:** Strukturen i Miljøministeriet efter strukturreformen (tegnet efter Miljøministeriet 2012).

Det er denne struktur, som er i styrelsen, da dette projekt startes op. Senere i 2010 omstruktureres i By- og Landskabsstyrelsen, da den sammenlægges med Skov- og Naturstyrelsen under den nye Naturstyrelse. I 2012 nedlægges de syv lokale miljøcentre (Altinget 10. april 2012).

## DET PLANLAGTE FORLØB FOR VANDPLANPROCESSEN

Miljøministeriet planlægger, hvordan vandplanprocessen skal gennemføres, således at den opfylder miljømålslovens krav. Dette udgør det planlagte vandplanforløb, som er ministeriets svar på, hvad planprocessen skal rumme, når der skal leves op til de tidligere præsenterede lovkrav. Herunder er tegnet en tidslinje, som viser vandplanforløbet, som det var planlagt af Miljøministeriet.



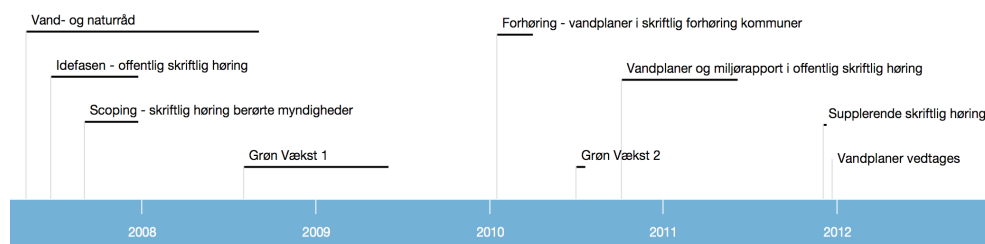
**Figur 3:** Vandplanprocessens planlagte forløb. Figuren viser det planlagte proces- og tidsperspektiv for vandplanlægningen i Danmark. Figuren er tegnet på baggrund af ministeriets plan for vandplanprocessen, som den blev fremlagt i starten af vandplanprocessen (Miljøministeriet 2007, Miljøministeriet 2007, MML).

Figur 3 markerer milepæle i vandplanlægningen fra idefasen 2007 til den planlagte vedtagelse af vandplanerne i 2009. Idefasen er den første milepæl, som er planlagt gennemført som en seks måneders lang skriftlig høring, hvor offentligheden kan komme med indsigelser (MML, §29 stk. 2). I slutningen af idefasen igangsættes miljøvurderingen med 'scoping', hvor berørte myndigheder kan indsende skriftlige høringssvar. For at skabe dialog mellem interessenter i vandplanprocessen nedsættes Vand- og Naturrådene (Miljøministeriet 2007). I 2008 var det planlagt, at miljøcentre skulle udarbejde vandplanerne, så de kunne komme i forhøring til kommunerne i slutningen af året (MML, §29 stk. 4). Efter forslaget til vandplanerne havde været i forhøring, var det planlagt, at både forslag til vandplaner og miljørapporten skulle i seks måneders offentlig høring i slutningen af 2008 (MML, §29 stk. 2, Miljøministeriet 2010). Et år efter 22. december 2009, var det planlagt, at vandplanen skulle vedtages (MML, §31).

Det planlagte vandplanforløb viser, hvorledes Miljøministeriet ville opfylde de lovgivningsmæssige krav omkring vandplanlægningen. I relation til offentlighed og borgerinddragelse, så fremgår det med illustrationen af milepælene i vandplanprocessen, at offentlighedskravet i lovgivningen tænkes opfyldt gennem fastlagte skriftlige høringsfaser samt ved nedsættelsen af Vand- og Naturråd.

## DET EGENTLIGE FORLØB FOR VANDPLANPROCESSEN

Det reelle vandplanforløb følger de milepæle, som blev fremstillet i 'det planlagte vandplanforløb', men adskiller sig fra det, idet der i løbet af vandplanprocessen sker tidsforskydninger og uforudsete politiske tiltag. Trods ændringer i vandplanforløbet skal processen stadig opfylde de lovkrav som miljømålsloven og lov om miljøvurderinger af planer og programmer foreskriver. Herunder er tegnet en tidslinje, der viser planforløbet, som det reelt udviklede sig.



**Figur 4:** Vandplanprocessens reelle forløb. Figuren viser proces- og tidsperspektiv for den gennemførte vandplanlægning i Danmark, fra idefasen igangsættes, til vandplanen vedtages.

Figur 4 danner baggrund for opbygningen af afsnittet. Således vil fremstillingen af vandplanprocessens forløb opbygges omkring de tidligere nævnte milepæle, som også fremgår af figur 3, samt de uforudsete tiltag i vandplanforløbet, som er tilføjet til figur 4. Udvælgelsen af milepæle sker dels med baggrund i ministeriets plan for vandplanprocessen, dels med baggrund i teorien om offentlighed og borgerinddragelse.

## Idefasen

Idefasen afholdtes fra 22. juni 2007 til 22. december 2007. Den gennemførtes som en traditionel offentlig skriftlig høring, hvor borgere, organisationer og myndigheder havde mulighed for at indsende kommentarer og ideer til vandplanlægningen. Idefasen var et svar på vandrammedirektivets krav om borgerinddragelse, der i miljømålsloven udmøntes som et krav om offentlighedens mulighed for fremsættelse af indsigelser (MML).

I denne seks måneders skriftlige høringsfase blev der indsendt 895 høringssvar til vandplanerne fra private personer, organisationer og myndigheder. Interesseorganisationerne var bredt repræsenteret med natur og dyrebesskyttelsesforeninger, diverse landboforeninger, friluftssinteresser, jagt- og fiskeriinteresser, vandværker, lokale borgerforeninger og forskellige andre foreninger orienteret omkring vand.

## Scoping

I slutningen af idefasen indledes miljøvurderingsprocessen med en høring af berørte myndigheder. Denne indledende fase kaldes 'scoping', her gives de myndigheder, som i kraft af deres miljøansvar berøres af planen, mulighed for at tage stilling til, hvor detaljeret og omfattende miljøvurderingens miljørapport skal være (MVL). Det særlige ved scoping er, at den ligger i starten af planlægning, hvor planen endnu ikke har været igennem politiske forhandlinger og derfor er relativt åben. Scoping er således den høringsfase, hvor det er mest sandsynligt, at man som myndighed vil kunne få bragt alternativer og nye ideer til planen ind i planforløbet. Ideer og forslag, som de planlæggende myndigheder er forpligtede på at forholde sig til.

I scoping har styrelsen defineret berørte myndigheder som værende; kommuner, region og statslige myndigheder. Disse modtager i november 2007 et brev om miljøvurderingen, hvor de opfordres til at komme med ønsker til, hvad miljøvurderingen skal indeholde (Miljøministeriet 2010).

I scoping modtager styrelsen 18 forslag til, hvad der bør medtages i miljøvurderingsrapporten og miljøvurderingsprocessen, hvoraf 2 af disse ikke har kommentarer. Forslagene omhandler bemærkninger om, hvad planerne bør tage hensyn til i relation

til landskabet, kulturelle forhold, samfundsøkonomiske forhold og offentlig adgang. Derudover opfordrer nogle kommuner og ministerier til, at myndigheder og borgerne indtænkes i planprocessen (Miljøministeriet 2010, SE 22. september 2008).

Efter høringen nedsættes et mindre udvalg fra styrelsen bestående af tovholdere fra styrelsens miljøcentre og en repræsentant fra styrelsen centralt, som skal udarbejde miljøvurderingen (SE 8. August 2008). Nogle måneder senere, i efteråret 2008, udliciteredes miljøvurderingen til COWI (SE 10. oktober 2008).

## Vand- og Naturråd

Sideløbende med, at idefasen igangsættes, nedsættes af styrelsen Vand- og Naturråd bestående af kommuner og enkelte organisationer udpeget af styrelsen. I kommissoriet for disse råd står der:

*“Opgaven med at udarbejde Vand- og Naturplaner er vigtig og forudsætter et godt samarbejde og en god dialog med de mange aktører, der har interesse i udarbejdelsen af planerne. For at sikre denne dialog nedsættes der lokale Vand- og Natur Råd i oplandet til hvert af de 7 miljøcentre”.* (Miljøministeriet 2007)

Rådene har til formål at skabe dialog omkring emner, der har fælles interesse. Rådene har ingen beslutningskompetence, men er dialogfora, hvor der kan drøftes spørgsmål som: ønsker til processen, forslag til indsatser, forslag til vand- og naturplaner, særlige generelle og geografiske problemstillinger og andre emner af fælles interesse (Miljøministeriet 2007). Etableringen af Vand- og Naturrådene er således et forsøg, fra statens side, på at skabe dialog mellem stat, kommuner og organisationer i vandplanprocessen.

## Grøn Vækst

Regeringens nedsættelse af ministerudvalget Grøn Vækst fik en afgørende betydning for vandplanprocessen. Det medtages her, fordi det udgør en uforudset politisk konstellation, som fik indflydelse på, hvorledes kravet om borgerinddragelse og miljøvurderingen i vandplanlægningen blev opfyldt.

Efter idefasen i 2007 indsender de statslige miljøcentre vandplanerne til styrel-

sen centralt med fuld målopfyldelse og estimeret budget inden sommeren 2008. Umiddelbart efter nedsættes ministerudvalget Grøn Vækst over sommeren 2008. Udvalget består af finansministeren, kulturministeren, skatteministeren, fødevareministeren, klima- og energiministeren og miljøministeren, med økonomi- og erhvervsministeren som formand. Målet med udvalgets arbejde er, at:

*”Regeringen ønsker en grøn vækstvision, der forener et højt niveau for miljø- og naturbeskyttelse med en moderne og konkurrencedygtig landbrugsproduktion”.*

(Regeringen 2008)

Udvalget Grøn Vækst er skelsættende, fordi det giver overordnede rammer for miljøplanlægningen i Danmark og dermed også de overordnede retningslinjer for vandplanerne. Med nedsættelsen af udvalget for Grøn Vækst introduceres et stærkt politisk niveau, som træder ind og tager en dominerende rolle i planlægningen. Ministrene udstikker for lukkede døre de overordnede rammer for planlægningen af natur- og miljøbeskyttelse.

I relation til vandplanprocessen betyder nedsættelsen af udvalget helt konkret, at vandplanprocessen forsinkes betydeligt, fordi vandplanen skal tilpasses resultatet af udvalgets arbejde. Planen for Grøn Vækst vedtages efter flere udskydelser juni 2009, hvor der indgås aftale med regeringspartierne og Dansk Folkeparti om Grøn Vækst. I dette år, hvor ministerudvalget forhandler, ligger det faglige arbejde med



*Daværende miljøminister Troels Lund Poulsen (V) og fødevareminister Eva Kjer Hansen (V) præsenterer planen for Grøn Vækst. Miljøministeren kalder aftalen historisk og et udtryk for en helt ny måde at sammentænke miljø og landbrug på. Videre beskriver miljøministeren aftalen som den mest ambitiøse helhedsplan for natur og miljø nogensinde (Miljøministeriet 2009). (Foto: Hasse Ferrold)*



vandplanerne stille i miljøcentrene. Forhøringen til kommuner udskydes, hvilket udgør den første udskydelse i en vandplanproces, som ender med at forsinke vedtagelsen af vandplanerne med to år.

Efter Grøn Vækst 1 er vedtaget og frem til den kommunale forhøring forhandles der på flere niveauer. Med vedtagelse af Grøn Vækst 1 i 2009 er det toppolitiske niveau afhandlet. Dernæst forhandles der mellem KL og staten, hvilket afhandler det kommunale topniveau. Således er de centralpolitiske og centralkommunale forhandlinger omkring vandplanerne afhandlet fra august 2008 til januar 2010 (Altinget 28. oktober 2009).

Arbejdet i ministerudvalget Grøn Vækst fortsætter året efter vedtagelsen af Grøn Vækst 2, hvor planen for Grøn Vækst 1 revideres, efter at vandplanerne er blevet offentliggjorte og har været i forhøring hos kommuner. I sommeren 2010 vedtages Grøn Vækst 2. Her indføres lempelser for landbruget. Kravet om kvælstofreduktion mindskes, jordskatterne mindskes, og en fordring om at miljøkravene ikke må betyde, at der nogle steder i landet ikke kan drives landbrug (Regeringen 2010).

## Forhøring

I starten af 2010 offentliggøres udkastet til vandplanen, da vandplanerne som en del af udmøntningen af miljømålsloven sendes i forhøring til kommunerne. Forhøringen kaldes i kommunerne for en teknisk høring, fordi den begrænser sig til kun at omhandle redigering af datagrundlag. Forhøringen til kommunerne igangsættes med en offentliggørelse af vandplanerne ved daværende miljøminister Troels Lund Poulsen, som præsenterer udkastet til vandplanerne som den største satsning i Miljøministeriets historie. Samtidig understreger miljøministeren, at det nu er lettere for den enkelte dansker at følge med i og holde de ansvarlige op på det, som står i vandplanerne. Ministeren lægger vægt på, at det er afgørende, at kommunerne skal løse opgaverne, og det kræver et tæt samarbejde (SE 14. januar 2010). Som del af offentliggørelsen afholdes et stort møde for kommunerne. Dette er et lukket forum, hvor jeg ikke får adgang.

Tiden efter offentliggørelsen af vandplanerne er præget af kritik af processen. Især interesseorganisationer kritiserer, at vandplanen skal i forhøring til kommuner, da det forringer deres indflydelse, fordi endnu et niveau får indflydelse før organisa-

tioner (Altinget 13. januar 2010, DOF 13. januar 2010). Senere på året som reaktion imod Grøn Vækst, stiftes Foreningen Bæredygtigt Landbrug, som samler de landmænd, der er utilfredse med vandplanerne (Altinget 31. august 2010).

## Om kvælstofreduktionen

Efter offentliggørelsen af udkastet til vandplanerne i forhøringen er det diskussionen om, hvor meget kvælstof landbruget skal reducere, der præger medierne. Derfor bringes historien om reduktionen af kvælstof i vandplanlægningen ind her, fordi denne er tæt forbundet med det, der sker i udvalget Grøn Vækst.

### Fra 30.000 tons til 19.000 tons

Kvælstofreduktionen har været genstand for diskussion gennem hele vandplanprocessen. Miljøcentrene anbefalede i starten af vandplanprocessen en kvælstofreduktion på 30.000 tons (Folketinget 2010). Året efter vedtages en reduktion på 19.000 tons i Grøn Vækst 1 (Regeringen 2009). I Ingeniøren beskrives det, hvordan Grøn Vækst ignorerer de vandplaner, som de syv miljøcentre udarbejdede året forinden, efter idefasen og inden nedsættelsen af udvalget Grøn Vækst. I disse konkluderede miljøcentrene, at en reduktion på 19.000 ton kvælstof ikke vil leve op til EU's krav til vandmiljøet. Ifølge disse opgørelser bør reduktionen nærmere være 30.000 ton, hvoraf 8.000 ton er hængepartier fra de forrige vandplaner. Seniorforsker Brian Jacobsen ved Fødevareøkonomisk Institut, Københavns Universitet, udtaler til Ingeniøren:

*"Jeg kan godt tvivle på, om en reduktion med 19.000 ton kvælstof er nok til at opfylde vandrammedirektivets krav i 2015. I vores analyse i Virkemiddeludvalg II angav vi, at den nødvendige samlede reduktion kunne være helt op til 25.000 tons kvælstof".*

(Ingeniøren 2009)

Efter offentliggørelsen af første udkast til vandplanerne ved forhøringen og den efterfølgende kritik fra landbruget og regeringen, vedstår daværende nytiltrådte miljøminister Karen Ellemann (V) på et samråd, at kvælstofudledningen skal reduceres med 19.000 tons inden 2015, som beskrevet i Grøn Vækst, for at leve op til kravene i vandrammedirektivet. Videre fastholder hun, at de 19.000 tons kun er begyndelsen, hvis vandrammedirektivet skal opfyldes (Altinget d. 7 april 2010). Efter samrådet understreger Enhedslistens miljøordfører, at de 9000 tons af

de 19.000 tons er den reduktion, som man ikke opnåede med de frivillige aftaler i vandmiljøplan 3. Imens tilføjer Venstres fødevareordfører, at målet om reduktion på 19.000 tons kvælstof er til debat og at konsekvensen af reduktionen på 19.000 tons vil være, at 150.000 job i fødevaresektoren vil komme i risikozonen. De mener ikke, det er realistisk, at miljøministeren arbejder på at mindske kvælstof med 19.000 tons inden 2015 (Altinget 7. april 2010, Altinget 28. april 2010a). Kort tid efter revideres Grøn Vækst-aftalen fra 2009. I den nye Grøn Vækst 2-plan 2010 fastholdes reduktionen på 19.000 tons kvælstof, men med en tilføjelse om, at de 10.000 tons skal implementeres under hensyn til landbruget (Regeringen 2010). Miljøministeren fortæller, at indsatsen bliver analyseret i 2011. Hvis reduktionen på det tidspunkt ser ud til at være økonomisk uansvarlig for landbruget, kan de 10.000 tons vente (Altinget 28. april 2010). Udmeldingen adskiller sig markant fra, hvad ministeren sagde to dage tidligere: *"de 19.000 tons er kun begyndelsen"*.

### **Fra 19.000 tons til 9000 tons**

Forsinkelsen af vandplanerne bemærkes nu af EU, og Danmark modtager en åbningsskrivelse, hvor EU opfordrer til, at Danmark afslutter høringsfaserne og indsender vandplanerne. Ministeren svarer, at forsinkelsen skyldes, at planerne er grundigt gennemarbejdet (Altinget 16. juni 2010). Ministeren forsøger fra august 2010 til oktober 2010 at få vandplanerne godkendt i folketingsgruppen, inden de skal i offentlig høring, men igen opstår der uenighed omkring kvælstofreduktionen på 19.000 tons. I foråret er Grøn Vækst 2 blevet vedtaget. Her mener Miljøministeriet, at målet stadig er de 19.000 tons inden 2015, hvilket afspejles i de nye vandplaner. En række venstrepolitikere er uenige i dette, da de mener, at Grøn Vækst 2-aftalen fastsatte en reduktion på 9000 tons og først i 2011 skal man vurdere, om de sidste 10.000 tons skal reduceres. Ved forhandlingerne bliver miljøministeren mødt med kravet om en reduktion på 9000 tons fra Venstre, Dansk Folkeparti og De Konservative. Efter en måneds møder og 200 spørgsmål fra egen folketingsgruppe (V) godkendes vandplanerne af folketingsgruppen. Kvælstofreduktion er nu på 9000 tons. Miljøminister Karen Ellemann udtaler:

*"Jeg synes, at det er en sejr, at vandplanerne nu kommer i høring, så vi får startet den offentlige høring. Jeg er glad for, at man kan udlægge det som en sejr, at man har været i arbejdstøjet og fået belyst bekymringerne. Det har været gavnligt. Jeg ser det som en sejr, at jeg har fået folketingsgruppens opbakning til, at vi kan sætte planerne i høring. Den opbakning havde jeg ikke før i dag".*

(Altinget 28. september 2010)

I januar 2011 under den offentlige høring er der igen debat om kvælstofreduktionen. Denne gang udtaler professor Stiig Markager, at reduktionen på de 19.000 tons ikke er nok, hvis den økologiske tilstand i fjordene skal forbedres (Altinget 17. januar 2011). Herefter melder både landbruget og de nordjyske kommuner sig på banen med krav om, at Grøn Vækst skal droppes. I slutningen af den offentlige høring februar 2011 offentliggøres undersøgelsen af, hvorvidt der skal reduceres med 19.000 ton kvælstof eller 9000 ton kvælstof inden 2015. Undersøgelsen viser, at der inden 2015 skal reduceres med 9000 ton kvælstof, de 10.000 ton venter man med til 2027. Landbruget er tilfredse, grønne organisationer klager, oppositionen lover, at de vil fastholde reduktion på 19.000 tons, hvis de vinder det nært kommende valg (Altinget 9. februar 2011).

Fortællingen om en kvælstofudledning, der i løbet af planprocessen reduceres med 70%, viser, hvilke offentligheder der gives og tiltager sig magt. Den faktiske reduktion i vandplanerne bliver på 9000 tons, svarende til den reduktion, man i vandmiljøplan 3 havde målsætning om, men som ikke blev opfyldt gennem frivillige aftaler med landbruget. Forskellen fra tidligere planer er, at med vandrammedirektivet er vandplanerne bindende, og der kan pålægges Danmark sanktioner, hvis målet ikke opnås.

Historien om reduktionen om kvælstof er bemærkelsesværdig, fordi kvælstofreduktionskravet til landbruget mindskes påfaldende meget gennem planprocessen, hvor kvælstof i starten af vandplanprocessen anbefales af eksperter at være på 30.000 tons, men ender på 9.000 tons. Når historien ses i relation til de egentlige høringer, som er de rum, hvor offentligheden har adgang til at påvirke processen, så er det svært at gennemskue, hvorvidt det er høringssvarerne, der nedjusterer målsætningerne for vandmiljøet. Hvad forløbet viser, er, at målsætningen nedjusteres, når landbruget holder stormøder, når kommuner frygter for deres erhverv, og når politikerne stiller 200 spørgsmål til deres partifæller. Men hvor får den brede offentlighed sin stemme igennem i denne planlægning?

## Høring af vandplanerne og miljøvurderingsrapporten

I oktober 2010 sendes udkastet til vandplanerne og miljøvurderingsrapporten i seks måneders offentlig høring. Her kan borgere, NGO'er, kommuner og andre myndigheder give kommentarer til indholdet i vandplanerne. Denne høring

er således ligesom idefasen offentlig tilgængelig for alle, som ønsker at deltage. Styrelsen modtager 3694 hørings svar til vandplanerne og et enkelt hørings svar til miljøvurderingen.

I høringen af vandplanen mangler planerne omkring spildevand, vandløb, sørestaurering, vandindvinding og markvanding, fordi udvalg under ministerudvalget Grøn Vækst stadig arbejder med delplanerne (Altinget 6. april 2011). Disse centrale elementer for vandplanlægningen bliver således ikke en del af den offentlige høring. Offentligheden afskæres fra at kunne kommentere på og få indsigt i dette.

Processen forstyrres yderligere af, at styrelsen ved høringens start lovede kommunerne at videregive de manglende rapporter med delplanerne inden høringsafslutningen i april 2011, så rapporterne kunne nå at blive en del af den offentlige høring. Rapporterne offentliggøres i stedet efter høringens afslutning. Efter offentliggørelsen af rapporterne opstår der undren, da de er dateret fra de statslige miljøcentre i januar og februar, som var den oprindelige aftale mellem KL og styrelsen. Styrelsen forklarer forsinkelsen af offentliggørelsen med, at styrelsen centralt måtte korrigere rapporterne (Altinget 11. maj 2011). En måned efter den offentlige høring igangsættes, modtager Danmark en begrundet udtalelse fra EU. Miljøministeren udtaler, at det er formalier, og regeringen erkender, at tidsfristen ikke er nået, men at målet vil nås. Umiddelbart efter høringens afslutning i 2011 stævnes Danmark for ikke at have vedtaget vandplaner ved udgangen af 2009 som foreskrevet i direktivet. Kommissionen forventer Danmarks vandplaner til september 2011 eller et svar senest 17. september (Brussels 2011).

## Miljørapporten

Miljøvurderingsrapporten er det formelle synlige resultat af miljøvurderingsprocessen. Det er her, at myndigheder og offentlighed har mulighed for at forholde sig til det, som miljøvurderingen har medtaget, og få indsigt i de alternativer, som berørte myndigheder indsendte i opstartsfasen af miljøvurderingen. Som andre også har bemærket (DECA 2011), så sendes miljørapporten i offentlig høring, uden at der i indkaldelsesbrevet til høringen står, at det både er vandplanen og miljørapporten, der er i høring. Det er ligeledes uheldigt, at der i miljørapporten ikke er en indholdsfortegnelse, hvilket ville have hjulpet den interesserede borger væsentligt i læsningen.

Til hver af de 23 vandplaner er knyttet en miljøvurdering. Indholdet i miljøvurderingen af de 23 vandplaner er det samme, kun den demografiske beskrivelse varierer vandplanerne imellem.

Tilgangen i miljøvurderingsrapporterne er positiv, udgangspunktet er, at vandplanen vil forbedre miljøet.

*"Vandplanen vil overordnet set forbedre vandmiljøet, og derfor forventes retningslinjerne for indsatsprogrammet at have positiv indvirkning på vandmiljøet. Konsekvenserne for vandmiljøet er beskrevet i selve vandplanen".*

(Miljøministeriet 2010:3)

Miljøvurderingsrapportens vurdering af vandplanens effekt på miljøet er ikke konkret, men giver i generelle vendinger indblik i, hvilke konsekvenser virkemidler såsom vådområder og oversvømmelse af ådale vil have for omkringliggende arealer.

*"Vådområder kan styrke den vilde flora og fauna, herunder specielt fuglelivet".*

*"Vådområder kan have en stor rekreativ værdi, især hvis de anlægges bynært og med adgang ad stier".*

*"Oversvømmelse af ådalene vil i landbrugsområder føre til mere vandlidende arealer omkring vandløbene, og påvirke muligheden for dyrkning af traditionelle afgrøder på de berørte arealer".*

(Miljøministeriet 2010:25-27)

Dette er svaret på lovgivningens krav om, at miljørapporten skal fastlægge, beskrive og evaluere sandsynlige væsentlige indvirkninger på miljøet (MVL, §7). Miljørapporten giver således ikke en konkret vurdering af planens påvirkning på miljøet, men en generel vurdering af, hvad generelle tiltag som vådområder, ådale og efterafgrøder kan have af effekt på miljøet. Alle kan være enige i disse generelle formuleringer, fordi de ikke går ind og berører konkrete planlægningsmæssige forhold. De forbliver generelle teoretiske betragtninger af, hvilken effekt forskellige typer virkemidler vil have på miljøet.

## Supplerende høring

I oktober 2011 overtager en ny politisk konstellation med Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti regeringsmagten. Den nye regering reviderer vandplanerne. De konkrete ændringer nedjusterer vandløbsindsats og stiller større krav til spildevandsrensningen i det åbne land. Den omdiskuterede kvælstofreduktion på 9000 ton fastholdes i den nye regerings forslag til vandplanerne. På baggrund af ændringerne afholdes en supplerende høring på syv dage fra 3.-10. december 2011. Det er med baggrund i miljømålsloven, at dette gennemføres:

*“Hvis der i forbindelse med vedtagelsen af den endelige vandplan foretages ændringer af det offentliggjorte forslag, som på væsentlig måde berører andre myndigheder eller borgere end dem, der ved indsigelse har foranlediget ændringen, kan vedtagelsen af vandplanen ikke ske, før de pågældende har haft lejlighed til at udtale sig. Miljøministeren fastsætter en frist herfor”.* (MML)

Som supplement til lovgivningen skrev Naturstyrelsen:

*“Høringen var åben for myndigheder og borgere, hvis ejendom, herunder forpagtet ejendom, bliver berørt af ændringerne i vandplanerne”.* (Naturstyrelsen 2011)

Det, der adskiller denne høring fra de tidligere høringer, er, at det kun er myndigheder eller borgere, der ejer berørt ejendom, der er høringsberettigede. Offentlighedsperspektivet bliver her snævert, når berørte borgere og myndigheder med miljølovsloven fortolkes til kun at være ejendomsejere. Involveringen af ejendomsejere alene går ind og rører ved diskussionen om, hvem der er berørt borger, når man med vandrammedirektivet skal beskytte vores fælles vand.

22. december 2011 vedtages vandplanerne. Det er nu kommunernes ansvar at udarbejde kommunale handleplaner, hvori de statslige vandplaner skal implementeres. Samtidig offentliggøres den sammenfattende redegørelse for vandplanerne i henhold til lov om miljøvurdering af planer og programmer. Redegørelsen opsummerer problemtikker, som er blevet adresseret gennem skriftlige høringssvar i planprocessen (Miljøministeriet 2011).

## OPSUMMERING

Dette afsnit har givet overblik over de centrale milepæle i planprocessen, først i forhold til det planlagte vandplanforløb og dernæst i forhold til det gennemførte vandplanforløb. De milepæle, som har haft indflydelse på, hvorledes kravet om borgerinddragelse opfyldes, er her trukket frem. Det er disse begivenheder, som i fortællingen vil blive udfoldet gennem refleksioner fra forvaltere i stat og kommuner, således at der tegner sig et bredere billede af vandplanprocessen – her udefra og i næste kapitel med forvalterne indefra.

Illustrationen af vandplanprocessens planlagte forløb sammenlignet med det gennemførte planforløb viser nogle tydelige forskelle. Vandplanprocessen bliver på det statslige planniveau to år længere, end Miljøministeriet oprindeligt havde planlagt. En markant ændring i planen for vandplanprocessen er det politiske udvalg Grøn Vækst, som i løbet af processen indskyder først Grøn Vækst 1-planen og et år senere Grøn Vækst 2-planen. Det er planer, som sætter de overordnede rammer for vandplanlægningen i Danmark. Dette er medvirkende til, at processen udskydes og tilføjer også et dominerende politisk niveau til planlægningen, hvor der internt afhandles på det centralpolitiske niveau. Den supplerende høring til jordejere i slutningen af planprocessen var ikke planlagt på forhånd. Omvendt har regeringen tolket dette af miljømålsloven som et lovkrav, så selvom den supplerende høring ikke var en del af planen, så har den med denne tolkning hele tiden været en mulighed i planprocessen. Om tolkningen er korrekt, er en anden sag.





# Forvalternes fortælling

Det forrige kapitel synliggjorde vandplanlægningens lovmæssige ophæng og udmøntningen af dette i henholdsvis den planlagte og gennemførte vandplanproces. I denne fremstilling er det forvaltere i kommuner og staten, der fortæller om deres erfaringer med vandplanprocessen, som de oplevede den indefra. I fortællingen gives forvalterne rum til, som subjekter i et forvaltningssystem, at reflektere over vandplanprocessen. Disse refleksioner åbner for forståelser af vandplanlægningen, som rækker videre end det, som trådte frem i beskrivelsen af vandplanforløbet. Således følger forvalternes fortælling endnu et lag til forståelsen af vandplanforløbet.

Forvalternes fortælling skabes af de samtaler og interview, jeg har haft med forvaltere i kommunen og staten, metodisk er der redegjort for gennemførelsen af disse i metoden. Efter gennemførelsen af de første interview med de statslige forvaltere blev disse, som en del af analyseprocessen, opdelt under overordnede temaer<sup>10</sup>. Interviewene gav mig afgørende indsigt i planprocessen og de temaer, som her rejste sig, var ligeledes med til at forme de følgende interview med de kommunale forvaltere<sup>11</sup>. Tilsammen gav dette et foreløbigt billede af de mange tematikker, som fra forvalternes side blev italesat i vandplanprocessen. I fremstillingen af fortællingen har disse tematikker fungeret som retningsgivende tematikker samtidig

---

10 Temaer fra første interviewrunde med forvaltere i de statslige miljøcentre 2008-2009: Vandplanerne status, konkrete mål og skarpere krav, økonomien, landbruget, EU-kravene, involvering af kommunen i vandplanprocessen, kommunernes implementering, kommunernes borgerinddragelse, politiske forhandlinger, miljøvurderingens status, udbyttet af miljøvurderingen, miljøvurderingslovgivning, involvering af kommunen i miljøvurderingen, miljøvurderingen kræver offentlighed, økonomisk tilgang, overvågning, strukturreformens betydning, ensretning, det politiske dominerer, faglighed, offentlighed (Interview med statsforvaltere 2008).

11 Temaer fra interview med kommunale forvaltere 2009-2010: Information og orientering, tavs og lukket proces, manglende dialog, stram styringen, det lokale niveau nedprioriteres, ønske om åben proces, faglig dialog, den lokale planlægning, samarbejdskommuner, manglende interesse for scopingfasen, høringssvar er ikke medtaget, virkemidler er defineret, borgerinddragelsen på lokalt plan (Interview med kommunale forvaltere 2009 og 2010).

med, at det er selve kronologien i vandplanforløbet, tilsammen med de opstillede milepæle fra det forrige afsnit, som giver formen på forvalternes fortælling. Når jeg vælger at trække disse tematikker frem, er det fordi, det er problematikker, som forvalterne bringer på banen samtidig med, at det er tematikker, som ligger tæt ved min teoretiske fokusering på demokrati, offentlighed og deltagelse. Med de udvalgte temaer giver forvalterne selv svar på, hvorfor borgerinddragelsen vanskeliggøres, og hvilke strukturelle forhold der har indvirkning på planprocessens demokratiske potentiale. Fortællingen er ikke en objektiv fremstilling af vandplanprocessen, det er en fremstilling af vandplanprocessen, hvor jeg har gjort til- og fravalg med baggrund i min erfaringsverden, mit teoretiske afsæt og med en grundlæggende trofasthed over for, hvad forvalterne har sagt. Mine til- og fravalg angår således først og fremmest sammenfatningen af de mange enkeltfortællinger til én fortælling.

Det er i denne fortælling, at forvaltere i kommuner og stat kommer til orde, det er således deres refleksioner, som bærer fortællingen frem<sup>12</sup>. Deres refleksioner udfordrer spørgsmålet omkring borgerinddragelse, demokrati og bæredygtighed i vandplanlægningen. Samtidig skaber refleksionerne en kobling mellem det, der sker i vandplanprocessen, og den situation, som forvalterne står i og deres reelle handlerum. Her betones forvalternes position som værende subjekter, der arbejder inden for en institutionaliseret ramme. En central pointe er, at forvalterne træder frem som mere end forvaltere af lovgivning og politiske beslutninger, de træder frem som subjekter i et system med egne holdninger, erfaringer og ønsker til planlægningen.

Fremstillingen af forvalternes fortælling, der kobler deres refleksioner og det konkrete vandplanforløb, ligger i forlængelse af min bevægelse mellem system og livsverden. Jeg forsøger at bringe grænsefladen mellem system og livsverden med i fortællingen. I forlængelse af mit kritisk hermeneutiske afsæt er forvalternes refleksioner med til at åbne for forståelser af kulturelle og historiske forhold, som ikke træder frem i det konkrete planforløb. Det er ligeledes heri, at mulighederne for åbninger mod mere offentlighed i planlægningen kan etableres, fordi forvalterne her gives mulighed for at tage diskussioner, som ellers ikke rejses i systemet. Som beskrevet i metoden har disse refleksive rum et emancipatorisk potentiale.

---

12 'Forvalternes fortælling' er opbygget omkring interview og samtaler. De citater som anvendes ligger tilgængeligt som bilag.

## FORVALTERNES REFLEKSIONER – DET KOMMUNALE NIVEAU

Det er kommunerne, der står for den praktiske udmøntning af de statslige vandplaner. Deres refleksioner over, hvorledes vandplanprocessen har foregået, er vigtige, fordi de har en direkte erfaring med planprocessen, hvorfra de kommunale forvaltere kan pege på udfordringer, barrierer og muligheder i vandplanprocessen set fra deres perspektiv. Kommunerne har været involveret i vandplanprocessen gennem høringer. Derudover skal de implementere vandplanerne i deres kommunale handleplaner, når vandplanerne er vedtaget.

Parallelt med det fremstillede vandplanforløb reflekterer de kommunale forvaltere over de indledende høringer; idefasen og 'scoping'en', dernæst Vand- og Naturrådene og forhøringen. Afsluttende reflekterer forvalterne i kommunerne over de udfordringer, de selv står overfor, når de skal inddrage borgerne i de kommunale handleplaner.

### Idefasen

De kommunale forvalteres refleksioner over den skriftlige høring er centreret omkring deres egen deltagelse i idefasens skriftlige høring. Flere forvaltere i kommunerne fortæller, at de har indsendt forslag i idefasen, men ikke ved, hvordan styrelsen har modtaget dette. Her beskriver en kommunal forvalter sin erfaring med involveringen i idefasen:

*"Var indbudt til at komme med ideer i startfasen. Setuppet var lidt underligt – normalt har man et udkast til en plan, som man kan kommentere på, men her var der intet, her skulle kommunen blot komme med forslag. Ved heller ikke, hvordan den blev modtaget. Det lidt mærkelige var også, at man ikke kendte til vandkvalitetsmål, det er svært at lave plan, når man ikke kender målet".*

(Forvalter i Ishøj Kommune 2009)

Da udkastet til vandplanerne sendes i forhøring til kommunerne, benytter jeg lejligheden til at tale med de kommunale forvaltere om, hvorvidt deres skriftlige høringssvare fra idefasen er medtaget i vandplanerne:

*”Det er nærmest ikke med, der er ikke blevet lyttet på de ting, som vi har haft med. Processen har også været præget af skiftende rammer fra Miljøministeriets side”.*

(Forvalter i Næstved Kommune 2010)

En forvalter i Morsø Kommune fortsætter:

*”Nej, det er de ikke, det er som om, de ikke engang har læst det. Kan ses i helt faktuelle ting som, at det er et forældet vidensgrundlag og forkerte registreringer”.*

(Forvalter i Morsø Kommune 2010)

De kommunale forvaltere har svært ved at genkende deres høringssvar fra idefasen. Og enkelte kan ikke forholde sig til, hvorvidt deres høringssvar er medtaget, fordi det er uigennemskueligt. Når der spørges ind til høringens indflydelse på udkastet til vandplanen, er de kommunale forvaltere generelt uenige i vidensgrundlaget for vandplanen. Flere giver konkrete eksempler på, at udkastet til vandplanen indeholder forældet viden omkring områdets fysiske udformning. Konkret kom dette til udtryk i relation til forkerte oplysninger omkring antal spærringer, rør-lægninger, og hvorvidt der er søer eller enge i området:

*”I relation til vådområder mangler der meget, og vi ved ikke, hvordan centeret er kommet frem til deres resultater, og meget passer ikke med virkeligheden. Der er eksempelvis spærringer, som ikke passer med virkeligheden, datagrundlaget er svært at se, det er et forældet vidensgrundlag”.* (Forvalter i Kalundborg Kommune 2010)

En forvalter fra Slagelse Kommune fortsætter:

*”Mangelfuldt arbejde på forældet eller ikke-tilstedeværende grundlag. Der er ikke fulgt op på målinger, der er arbejdet på et vidensgrundlag, som er mangelfuldt. Kommunerne har vidensgrundlaget, men det har man ikke villet bruge”.*

(Forvalter i Slagelse Kommune 2010)

Uenigheden om vidensgrundlaget mellem det statslige og det kommunale forvaltningsniveau er en udfordring for det lokale forvaltningsniveau:

*”Stor forskel på byrådets ambitioner og statens ambitioner. Konkret vil kommunen have skovrejsning og basisanalyser, der ikke er forældede. Staten siger, at der*

*mangler viden til at gå i gang med området, men det passer ikke, der er masser af undersøgelser”.*  
(Forvalter i Århus kommune 2010)

Efter offentliggørelsen af udkastet til vandplanen i starten af 2010 tegner det samme billede sig i medierne, hvor flere kommuner udtaler, at de er overraskede over, at der er brugt gamle data i vandplanerne. De henviser til, at det kunne have været afhjulpnet, hvis ministeriet havde været i dialog med kommunerne løbende i processen (Altinget 23. marts 2010).

Refleksionerne over den manglende dialog har på dette tidspunkt været et særligt tema i de samtaler, jeg har haft med de kommunale forvaltere over to interviewrunder.

## Scoping

Som beskrevet i vandplanforløbet er der 12 kommuner, som indsender høringsvar i miljøvurderingens opstartsfase. I mine samtaler med kommunerne om den skriftlige høring i idefasen spurgte jeg ind til deres deltagelse i miljøvurderingen. Dette for at komme nærmere en forklaring på, hvorfor kun 12 kommuner indsender høringssvar i miljøvurderingens scopingfase.

Nogle forvaltere i kommunerne begrundede deres manglende deltagelse med, at miljøstyrelsens følgebrev i scoping indeholdte alle de elementer, de syntes, der skulle tages hensyn til, så de havde ikke yderligere kommentarer. Andre kommunale forvaltere fortæller, at de ikke kan huske scopingfasen, fordi de har brugt tid på høringssvaret til idefasen, de mener ikke, at scoping er trængt igennem.

## Vand- og Naturråd

I kommunernes refleksioner over, hvorledes Vand- og Naturrådene fungerede i praksis, udtrykker alle en skarp kritik af den manglende dialog i Vand- og Naturrådene. Her fortæller nogle af forvalterne i kommunerne om deres erfaring med Vand- og Naturrådene to år efter, de blev etableret:

*"Det har været rene informationsforaer. Der har ikke været ideudvikling eller lignende. Der er ikke blevet sagt andet end det, der var tilgængeligt på nettet".*  
(Forvalter i Næstved Kommune 2009)

En anden kommunal forvalter har samme betragtning:

*"Har kun givet indspark i høringsperioden. Ellers har der været Vand- og Naturråd samt samarbejdsfora. Alt har været information og orientering – intet samarbejde eller sparring. Miljøcenteret sagde i starten af 2008, at de ville besøge kommuner, men det har de ikke gjort".* (Forvalter i Kalundborg Kommune 2009)

Den manglende dialog i processen er en generel kommentar fra forvalterne i kommunerne:

*"Har været inddraget meget lidt. For halvandet år siden blev der afholdt et møde i Miljøcenter Roskilde. Dette var ren information, ingen faglig sparring. Kommunikationen har været mangelfuld, og staten er dominerende".*  
(Forvalter i Køge Kommune 2009)

En kommunal forvalter vender situationen og reflekterer over miljøcenterets udfordringer ved at tage dialogen med kommunerne:

*"På Fyn har man oprindeligt lavet Vand- og Naturråd. Dem havde vi kontakt med et par gange, men de har ikke fungeret i lang tid, da Miljøcenteret intet har at sige. De blev sat i stå fra efteråret 2008. Det er jo naturligt nok, at Miljøcenteret intet kunne melde ud".* (Forvalter i Svendborg Kommune 2009)

En forvalter i Ishøj Kommune fortsætter:

*"Derudover havde miljøcenter Roskilde sin egen opstart af vandplanerne gennem Vand- og Naturråd, hvor de sagde: "kom nu, vi vil gerne samarbejde." Det var gode initiativer, men svære at leve op til. Miljøcenteret havde ikke kræfter til at lave dialogmøder, formentlig fordi de også skulle spare, og de var nye. Derefter gik der Finansministeriets regnedreng i den".* (Forvalter i Ishøj Kommune 2009)

Kommunernes refleksioner over Vand- og Naturrådene betoner alle den manglende dialog og det manglende samarbejde omkring vandplanerne mellem

planniveauerne stat og kommune som problematisk. Nogle kommuner er på dette tidspunkt uforstående over for den lukkethed, som de statslige lokalt beliggende miljøcentre har udvist i Vand- og Naturrådene, mens andre kommuner antyder en forståelse for den situation, som de lokale miljøcentre er i.

## Tiden mellem høringerne 2007 og forhøringen 2010

I perioden efter første offentlige høring og scopingfasen indtil vandplanerne offentliggøres er vandplanprocessen præget af stilhed. Som beskrevet i kapitlet om vandplanforløbet, er det i denne periode, at det politiske udvalg Grøn Vækst forhandler, og der derefter forhandles mellem staten og KL.

Her er nogle af de kommunale forvalteres kommentarer til den stilhed, der i planprocessen har været mellem planniveauerne:

*"Processen er meget overordnet. Det er svært, når der ikke sker inddragelse fra miljøcenterets side. Der har været afholdt møder, hvor miljøcenteret kører deres løb, det har været ren information. Kommunen har ikke haft lejlighed til at påvirke planen. Det gør det besværligt, at der ikke er nogen dialog. Måske har kommunerne viden, som miljøcenteret ikke har, så det ville være lettere, hvis denne viden blev brugt under planlægningen ... Dialogen er også svær, fordi staten har to ansigter – miljøcentre decentralt og Miljøministeriet centralt. Kan være svært at adressere tingene – kommunen har gjort det, at de har brokket sig til miljøcenteret, men ikke brugt tiden på at være sure på miljøcenteret. Nogle kommuner bruger tiden på at være sure på miljøcenteret over styrelsens beslutninger. Miljøcenteret har været meget stramme, nok pga. retningslinjer fra styrelsen centralt".*

(Forvalter i Næstved Kommune 2009)

Den manglende dialog er et gennemgående kritikpunkt fra de kommunale forvaltere:

*"Det, der er helt sikkert, er, at den dialog, som man tidligere havde med amterne omkring mål og retningslinjer, den har man ikke mere. Det ville man have haft med amterne. Det er ikke tilfredsstillende, inddragelse er godt, især fordi vi sidder med en detailviden og lokalkendskab, som Miljøcenteret ikke har ... Vi har stort set ikke været involveret, selvom det var, hvad vi havde forventet. Men fik hurtigt*



*en melding fra miljøcenteret om, at der ikke ville blive lukket op for processen. Det havde miljøcenteret fået beordret fra centralt politisk hold”.*

(Forvalter i Morsø Kommune 2009)

En anden kommunal forvalter fortsætter:

*”Der har været plads til forbedringer i hele processen. Setuppet var godt nok, men man formåede ikke at udfylde rammerne. Rammerne forstået som miljøcentrenes forslag om møder, dialog osv. Der har været fuldstændig tavshed i processen”.*

(Forvalter i Ishøj Kommune 2009)

Efter vedtagelsen af vandplanerne talte jeg med en forvalter i Århus Kommune, som ligeledes er uforstående overfor, at der ikke har været dialog med statens miljøcentre i planprocessen. Kommunen har henvendt sig til miljøcenteret, fordi de gerne vil holde møde, men dette aflyses af miljøcenteret. Kontorchefen i kommunen fortæller, at før strukturreformen var der møder med staten, eksempelvis når høringer blev igangsat.

Samtlige kommunale forvaltere fortæller, at både planprocessen og de nedsatte Vand- og Naturråd har været præget af manglen på dialog mellem det statslige og det kommunale forvaltningsniveau. De kommunale forvaltere havde tydeligvis forventet og haft et ønske om mere dialog, alligevel udtrykker flere af dem en forståelse for, at styrelsen i denne planproces er trængt fra det centralpolitiske niveau.

## Forhøringen

I starten af 2010 offentliggøres udkastet til vandplanerne og sendes i teknisk forhøring til kommunerne. I mine samtaler med kommunerne reflekterer de over mulighedsrummet i denne tekniske forhøring. Her reflekterer en kommunal forvalter over den tekniske høring og det begrænsede kommunale handle- og inddragelsesrum, der reelt etableres i forhøringen:

*”Fejlen i høringen er, at den ikke fokuserer på andre indsatser end de forslående i planerne. Kommunen skal således ikke kommentere på de forslåede løsninger og indsatser, men kun på de tekniske data ... De tekniske data burde være justeret løbende i dialog med kommunerne”.* (Forvalter i Næstved Kommune 2010)

Refleksionen over forhøringen beskriver meget præcist kommunens inddragelse i vandplanprocessen som værende dataleverandør og ikke medspiller i planprocessen, selvom det er kommunerne, der er de ansvarlige for implementeringen af vandplanerne. Spørgsmålet bliver, om de faglige data ikke burde have været afklaret inden de politiske forhandlinger i Grøn Vækst.

Som beskrevet tidligere, kritiserede kommunerne efter første skriftlige høring i idefasen staten for ikke at have medtaget deres kommentarer i vandplanerne. Efter kommunerne har indsendt høringssvar i forhøringen og set det reviderede udkast til vandplanen, gentager denne kritik sig. Nogle kommuner påpeger, at deres data er forkastet til fordel for styrelsens gamle data. Andre påpeger, at de mangler begrundelse for, at kommentarerne fra den tekniske forhøring ikke er medtaget. KL påpeger, at det er uhensigtsmæssigt og spild af tid, at kommunernes kommentarer omkring faktuelle ting som antal spærringer og rørlægninger ikke er medtaget i planerne (Altinget 12. april 2011).

## Borgerinddragelsen på kommunalt plan

Kommunerne skal ikke bare implementere vandplanerne, de skal også inddrage borgerne i udarbejdelsen af de lokale handleplaner og i miljøvurderingen af handleplanerne. Gennem hele processen har styrelsen centralt og samtlige miljøcentre pointeret, at den primære borgerinddragelse skal foregå på det lokale forvaltningsniveau i kommunernes handleplaner. Her reflekterer kommunale forvaltere over, hvorledes deres kommune kan skabe rum for borgerinddragelsen.

Inden den kommunale forhøring fremstår vandplanerne meget færdige, fordi de har været gennem politiske forhandlinger og forhandlinger med KL. Allerede på dette tidspunkt gør kommunale forvaltere sig overvejelser over, hvorledes kravet om borgerinddragelse på lokalt plan kan gennemføres. I mine samtaler med forvaltere i kommunerne har vi diskuteret, hvorvidt det er muligt for dem at åbne et rum for borgerinddragelse eller om kommunerne vil være så bundet til implementeringen af konkrete virkemidler i vandplanerne, at borgerinddragelsen ikke kan gennemføres. Her reflekterer nogle forvaltere i kommunerne over deres muligheder for at lave borgerinddragelse i deres handleplaner:

*"Det er et dilemma, som vi også har snakket om, for der er planer, der skal opfyldes, og mål, der skal nås, men hvad sker der, hvis eksempelvis lodsejerne siger nej".*

(Forvalter i Kalundborg Kommune 2010)

En anden kommunal forvalter har lignende perspektiv:

*"Der skal lægges bræmmer, og det er fornuftigt. Men det er begrænsende for, hvad der kan gøres, der kan ikke røres ved meget. Der bliver ikke meget spillerum for borgerne. Borgerinddragelsen bliver måske en formalitet".*

(Forvalter i Køge Kommune 2010)

Kommunerne er alle tøvende over for spørgsmålet, fordi borgerinddragelsen bliver svært håndterbar, når vandplanerne er så færdigformulerede. Også kommunens samarbejde med organisationerne er svært at få bragt i spil:

*"Der arbejdes, imens planerne ikke er udarbejdet og inden borgerinddragelsen. Det virker ikke fint i forhold til borgerinddragelsen, det er det, der sker nu, den er lidt uren i kanten ... Det kunne have været godt at fået NGO'erne med til ideer. Men det må vi kortslutte, det kan ikke nås. Vi vil holde møde med landbrugsorganisationerne og fortælle dem om kommunerne og landbrugets udfordringer. Jeg tror ikke, løsningerne kan komme bag på organisationerne".*

(Forvalter i Slagelse Kommune 2010)

En forvalter i Svendborg Kommune vælger at se det som en lettelse, at der ikke kan skabes rum for borgerinddragelse:

*"Det er også overraskende, at der ikke er mere mulighed for selvstændige tanker, det er bestemt præcist, hvad vi skal gøre, prioriteringerne kan ikke ændres. Det gør det selvfølgelig lettere i forhold til borgerinddragelsen".*

(Forvalter i Svendborg Kommune 2010)

Andre forvaltere i kommunerne reflekterer videre over, hvor der kan skabes åbninger, så borgerne kan få indflydelse. En fremhæver, at borgerinddragelsen kan tænkes i forhold til de rekreative hensyn, en anden forvalter har følgende perspektiv:

*”Vi kan ikke inddrage i forhold til indsatser, vi ved eksempelvis, at der skal fritlægges rør, men borgerinddragelsen kan omhandle hvordan og i hvilken rækkefølge. Selve indsatsen er fastlagt, denne kan der ikke røres ved”.*

(Forvalter i Næstved Kommune 2010)

Når borgerinddragelse bliver til et spørgsmål om at prioritere, i hvilken rækkefølge tiltag skal gennemføres, så sker der en udhuling af borgerinddragelsen. De statslige vandplaner lægger en styring, som efterlader kommunerne med implementeringen, mens borgere og organisationer afkobles processen. Efter vandplanernes vedtagelse taler jeg med forskellige kommuner om deres scenarie i relation til borgerinddragelsen. Forvaltere i Århus kommune fortæller, at kommunens handlerum er, som forudset to år tidligere, begrænset til prioriteringer af, hvornår tiltag skal gennemføres. I princippet kan der ansøges om andre tiltag, forudsat at de er økonomisk effektive, implementerbare eller at kommunen kan betale selv.

## FORVALTERNES REFLEKSIONER – DET STATSLIGE NIVEAU

Forvalterne i staten har ligeledes konkrete erfaringer med vandplanprocessen indefra, i dette afsnit reflekterer de over disse. Deres refleksioner følger som de kommunale forvalteres refleksioner også vandplanprocessen kronologisk. Først reflekterer de statslige forvaltere over de indledende høringer, som er idefasen og scoping. Herefter træder deres erfaringer med de dialogorienterede Vand- og Naturråd frem. Afsluttende reflekterer forvalterne over deres egen virkelighed i en forvaltning præget af reformer og skiftende politiske retningslinjer. Dette relaterer sig ikke direkte til processens milepæle, men er erfaringer, som ligger latent hos de statslige forvaltere i miljøcentrene.

### Idefasen

De statslige forvalteres refleksioner over høring som borgerinddragelse, fortæller noget om den virkelighed, som høringen er en del af. Forvalterne i styrelsen var imponeret over de mange og omfattende høringssvar i idefasen fra både borgere, organisationer og myndigheder:

*”Men jeg må sige, at jeg var meget imponeret over kommunerne, den energi de har lagt i det. Det var store rapporter, de kom med, det var virkelig gennemarbejdet”.*  
(Forvalter i Miljøcenter 2008)

Høringen udgør borgerinddragelsen på statsplan, det er i denne skriftlige høring og i den skriftlige høring af forslaget til vandplanerne, at borgerne inddrages. Derfor forsøger jeg at diskutere høringen som metode til borgerinddragelse. Et enkelt miljøcenter, som har været med i udarbejdelsen af høringsportalen, fortæller, at høringen for dem har været god, da den giver mulighed for, at lokale organisationers viden om eksempelvis spærringer i vandløb kan medtages i vandplanen. Videre fortæller forvalteren:

*”Det er så fagfolk, der har vurderet det, hvor meget de havde med i forvejen, men det var i hvert tilfælde tanken, at de skulle indarbejdes”.*  
(Forvalter i Miljøcentre 2008)

Ellers er de statslige forvaltere i miljøcentrene er kritiske overfor, hvorvidt hørings-svarene vil blive medtaget i de statslige vandplaner:

*”Miljøcenteret har ikke kunne bruge besvarelsene til noget, da de er for lokale. Både kommuner og borgere har ønsket sig konkrete ting, som ikke har kunnet forenes med vandplanerne”.*  
(Forvalter i Miljøcenter 2008)

Miljøcentrene fortæller på hver deres måde, hvordan høringssvarene i idefasen er meget konkrete og vanskelige at forene med de statslige vandplaner:

*”Vandplanerne er ikke borgerrettede på den måde. Når kommunerne begynder at lave en plan omkring åen nede i Hansens have, det kan borgere bedre forholde sig til end sådan nogle helt overordnede planer om, hvor meget skal kvælstof-mængden reduceres i et givet område, det er meget for fagfolk”.*  
(Forvalter i Miljøcenter 2008)

De to forhold, som forvalterne peger på som værende et problem for borgerinddragelsen, er, dels at borgerne ikke kan forholde sig til de statslige vandplaner, dels at høringssvarene fra både kommuner, organisationer og borgere er for konkrete til det statslige planniveau.

## Scoping

Miljøvurderingen igangsættes i slutningen af idefasen, hvor de statslige miljøcentre sender brev om scopingfasen til kommunerne. Efterfølgende taler jeg med forvaltere i styrelsens miljøcentre, som er centrale i forhold til gennemførelsen af miljøvurderingen. Helhedsindtrykket er, at der hos tovholderne for miljøvurderingen i styrelsens miljøcentre ikke er meget viden om miljøvurderingen. Den viden, der er, ligger centreret hos enkeltpersoner og oftest knyttet til erfaringer fra konsulentverdenen. Der bliver ikke lagt skjul på dette og heller ikke på, at man i planprocessen ikke giver miljøvurderingen høj prioritet:

*"Det bliver en minimal løsning. Den strategiske miljøvurdering kan fortolkes på mange niveauer, vi har kun tid og ressourcer til at vælge den minimale løsning. De praktiske muligheder afsøges i forhold til, hvordan dette kan holde".*

*(Forvalter i Miljøcenter, samtale 2008)*

I mine samtaler med forvaltere i statens miljøcentre, blev det ofte fremhævet, at der mangler viden og erfaringer med miljøvurderinger:

*"For mig er det fuldstændig tosset at lave en miljøvurdering af sådan en vandplan, for der står jo heri, hvad der sker med miljøet, når man gennemfører planen. Vi får god økologisk tilstand, det er det, der sker. Og de steder, hvor man ikke får god økologisk tilstand, der er også beskrevet, hvad man så får, og hvorfor man får det. Så egentlig synes jeg, at en vandplan er en sådan miljøvurdering og oven i købet en meget, meget dybdegående miljøvurdering. Men det er fordi, jeg forstår ikke helt det der med strategisk miljøvurdering".*

*(Forvalter i Miljøcenter 2008)*

Ofte diskuterede vi miljøvurderingen som planredskab, og jeg blev ligeledes spurgt til råds om miljøvurderingsforløbet i vandplanprocessen, som der var usikkerhed omkring i de statslige miljøcentre. Forvalternes refleksioner over miljøvurderingens forankring i planprocessen viser, at mange tovholdere for miljøvurderingen i de statslige miljøcentre har begrænset viden om miljøvurderingen som planredskab og om miljøvurderingen i vandplanprocessen.

Få enkeltpersoner har stor viden om miljøvurderingen og rejser diskussioner, der både reflekterer barrierer og muligheder i miljøvurderingen som planredskab. Her

bliver rejst og diskuteret problematikker som scopingens snævre offentlighedsperspektiv og myndighedsansvaret for miljøvurderingen.

## Vand- og Naturråd

I mine samtaler med forvaltere i styrelsens miljøcentre et år efter Vand- og Naturrådene er nedsat, kommenterer de statslige forvaltere perspektiverne i Vand- og Naturrådene:

*”Vores hovedinteressent er kommunerne. Vi skal ikke diskutere med andre. Vi afleverer vandplanerne til kommunerne, og så er det op til dem at føre det ud i livet, og så er det der, at folk skal ind og have indflydelse. I lang tid gik man rundt om sig selv for at finde ud af, hvordan interessenter skulle involveres, så lavede man Vand- og Naturråd, så man får en dialog. God idé, for landbruget var blevet irriteret, hvis de ikke var blevet informeret i startfasen”. (Forvalter i Miljøcenter 2008)*

Alle er enige om, at dialogen med kommunerne er helt afgørende for det videre vandplanarbejde:

*”Alle centrene har nedsat et Vand- og Naturråd. Kommunerne er vores hovedsamarbejdspartner i dette, og så er det de grønne organisationer. Det er en konstruktion, man har lavet omkring vandrammedirektivet og naturplanerne. Involveringen har først og fremmest været via mødevirksomhed, hvor vi har underholdt med, hvor er vi nu.”. (Forvalter i Miljøcenter 2008)*

Her fortæller en tredje forvalter om erfaringerne med Vand- og Naturrådene:

*”Vi har Vand- og Naturråd, og vi har holdt møder med dem, men de har foreløbigt ikke kunne bruges til ret meget andet, end vi har formidlet lidt information fra vores side. Vi har prøvet at få folk fra kommunen til at komme op af stolene og komme med noget fra deres side, og det har de også kunnet lidt. Landbruget har måske været mere indstillet på at gå ind, for de har folk afsat til at sidde og klogesig på det her, der er det lettere at få en til at komme og lufte synspunkter. Men helt ærligt, så har det også været præget af, at vi har fået så travlt, at andre vigtige ting blev sat i bero”. (Forvalter i Miljøcenter 2008)*

Nogle måneder efter disse refleksioner over Vand- og Naturrådene taler jeg med en forvalter i et miljøcenter. På dette tidspunkt i planprocessen er Grøn Vækst officielt nedsat og arbejder for lukkede døre. Her udtrykkes en mere kritisk holdning til, hvordan Vand- og Naturrådene reelt fungerede i erkendelsen af en manglende dialog og heri også et udtalt ønske om mere dialog i den fremtidige vandplanlægning:

*"Vi kan ikke gå ud og sige, at sådan og sådan bliver det. Det er de (kommunerne, red.) lidt trætte af, og det kan jeg godt forstå. Netop fordi de står her nu og skal lave deres kommunale handleplaner og havde håbet på, at de lige kunne få et kig på, hvad er niveauet. Hvor ligger vi henne, men det kan de altså ikke ... Jeg forventer eller jeg regner da med, at der bliver en tættere dialog, når vi kommer ind i høringsfasen".*

(Forvalter i Miljøcenter 2008)

Kommissoriet for Vand- og Naturrådene er stærkt orienteret omkring Vand- og Naturråd som dialogforum. Alligevel er refleksionerne fra forvalterne i styrelsens miljøcentre også præget af, at det i Vand- og Naturrådene har været styrelsen, der har informeret, formidlet og underholdt om planprocessen til kommuner og organisationer. Det er ikke dialogen omkring ønsker og forslag til den fremtidige vandplanlægningen, som har præget Vand- og Naturrådene.

## Tiden mellem høringerne 2007 og forhøringen 2010

Da jeg taler med forvalterne i miljøcentrene i starten af vandplanprocessen, fortæller de alle, at det er omkostningseffektivitet, som er styrende for de indsatser, som foreslås i vandplanerne:

*"Miljøcentrene giver rammen og forslag til omkostningseffektivt indsatsprogram, hvor miljøcenteret fortæller kommunerne, hvad der er den billigste måde at opnå god økologisk tilstand på i vandområderne, via en række virkemidler: braklægning, omlægning, spildevandsrensning, ændret vedligeholdelse i vandløb".*

(Forvalter i Miljøcenter 2008)

Her fortæller en anden forvalter om tilgangen:



*"Vi skal i vores plan være omkostningseffektive, vi skal tage den billigste løsning".*  
(Forvalter i Miljøcenter 2008)

På spørgsmålet om, hvis det ikke er den bedste løsning, har forvalteren følgende perspektiv:

*"Det kan man sige, at det er der ikke rigtig taget stilling til, men tilgangen til det er den økonomiske".*  
(Forvalter i Miljøcenter 2008)

Et halvt år efter idefasens afslutning nedsættes udvalget Grøn Vækst i sommeren 2008. Her reflekterer en statsforvalter over vandplanprocessen nogle måneder efter nedsættelsen af Grøn Vækst:

*"Haraldsgade er egentlig en del af os, men de sidder tættere på politikerne. Den (vandplanen, red.) er så kommet op i det der nye ministerudvalg, det der Grøn Vækst, tidligere så var det egentlig Folketingets eller regeringens økonomiudvalg, som skulle gennemgå planen og så stikke tommelfingeren op eller ned og tage stilling til det politiske i det. For det er jo klart, man er inde og røre ved nogle ting. Vi kommer kun med et forslag. Og siger, vi har de her mål for at opnå god økologisk tilstand i vores vand, og her er nogle forslag til, hvad der skal til. Så har vi lavet nogle beregning af den mest omkostningseffektive måde at nå målet på. Det er så det, vi serverer for kommunerne, og så kan de bruge det, de må gerne gøre noget yderligere for at nå målet, men det er i hvert tilfælde det her, der skal til for at nå målet. Og den billigste måde kan man sige".* (Forvalter i Miljøcenter 2008)

Dette manifesterer sig som et skærende punkt i vandplanprocessen, fordi der lukkes ned for kommunikationen i de statslige miljøcentre både ud ad til og ind ad til. Perioden var præget af uvished om situationen både hos forvaltere i styrelsen centralt, i styrelsens miljøcentre og i kommunerne. Senere bliver det tydeligere, at det var udvalget Grøn Vækst, som havde stor indflydelse på denne periode og på de statslige forvalteres begrænsede mulighed for at skabe dialog i Vand- og Naturrådene og kommunernes afkobling i rådene. To år efter forklares kommunernes udelukkelse af ledere i styrelsen med, at der først skulle træffes beslutning om virkemidler, inden kommunerne måtte få adgang til vandplanerne. Mens de politiske forhandlinger stod på fra 2008-2010, havde de lukket døren (Altinget 23. marts 2010).

I mine samtaler med forvaltere i de statslige miljøcentre og i kommunerne har der ofte været italesat et tomrum mellem de to forvaltningsniveauer. Et tomrum, som begge forvaltningsniveauer har været uforstående overfor. I foråret 2009, hvor vandplanerne har ligget stille i næsten et år i de statslige miljøcentre, fordi udvalget Grøn Vækst forhandler, beskriver en forvalter i et af miljøcentrene situationen:

*"Vil meget gerne give input til kommunerne, men det må vi ikke, det er underligt, man er åbenbart bange for at melde ud for bagefter at trække holdninger tilbage. Det er kommet som et krav fra direktionen".* (Forvalter i Miljøcenter 2009)

Her fortæller en forvalter i et andet miljøcenter om situationen mellem det statslige og kommunale niveau:

*"I relation til vandplanprocessen er det ærgerligt, at der ikke har været samarbejde, fordi vi vil det gerne, men har fået besked på oppefra fra august måned, at der ikke skal samarbejdes med kommuner – kun informeres, derfor har vi ikke haft mulighed for at involvere kommunerne. Derfor er der ikke mulighed for at samordne planer, når vandplanerne er hemmeligholdte for kommuner".*

(Forvalter i Miljøcenter 2009)

Situationen har ikke været let for forvalterne i staten, flere havde svært ved at håndtere forbuddet mod at give input til kommunerne. De fleste efterlevede forbuddet mod information, mens en enkelt statsforvalter under en konference fortæller, at hun handler på anden vis:

*"Vi snakker ikke om vandplanerne med kommunerne, men hvis de har henvendt sig med et konkret spørgsmål, så har jeg svaret – selvom at vi ikke må sige noget om vandplanerne".*

(Forvalter i Miljøcentre 2009)

De statslige forvalteres refleksioner i denne periode mellem idefasen og forhøringen viser, at dialog i vandplanprocessen udgrænses. Forvalterne i de statslige miljøcentrene fortæller, at de har forsøgt at tage dialogen, men denne er lukket ned fra centralt hold. Hvad der procesmæssigt kan identificeres, er, at forbuddet mod dialog kommer lige efter nedsættelsen af det centralpolitiske ministerudvalg Grøn Vækst.

## Mere end milepæle i vandplanlægningen

I de samtaler jeg havde med forvaltere i de statslige miljøcentre, imens Grøn Vækst-udvalget forhandlede Grøn Vækst-aftalen 1, var der forhold, som ligger i forlængelse af samtalerne om manglende dialog og lukkethed mellem forvaltnings-niveauerne, som ofte kom frem. Det handler ikke konkret om vandplanerne, men om forhold, som styrelsen og kommunerne er underlagt i forvaltningen af vand. Det bliver bragt frem her for at synliggøre kompleksiteten i vandplanprocessen. Forvalternes refleksioner er udvalgt for at illustrere det billede, som jeg blev mødt af i løbet af vandplanprocessen. Af mennesker, som havde noget på hjertet, om det var under det kvalitative interview med tændt optager eller under en middag til en konference, så bliver det her præsenteret som noget, der er indlejret i processen, men som oftest forblev usagt.

Strukturreformen træder i kraft januar 2007 et halvt år før idefasen. Under omstruktureringen forflyttedes forvaltere fra det tidligere amt til kommuner og statslige miljøcentre. Forvalterne skifter rolle fra at være amtsforvaltere til at være forvaltere i staten eller i kommunen. Her reflekterer forvaltere i de statslige miljøcentre over dette skift i forvaltningsstruktur:

*"Hvis man tidligere syntes, det var en dum måde, så gjorde man det ikke. Det er der ikke noget, der hedder mere, nu skal det være sådan i alle miljøcentre. Selvfølgelig tages hensyn til lokale forhold, men de beskrives under fælles retningslinjer ... Det er hammer svært og specielt, fordi vi alle er amtsfolk, så vi har været vant til at bestemme, hvordan tingene skal gøres, og nu er det lige pludselig, hvordan de gjorde det i Århus, hvis nu der er flertal for det, så skal jeg indordne mig under det".*  
(Forvalter i Miljøcenter 2008)

En forvalter i et andet miljøcenter fortæller, at der er blevet længere til toppen, og forvaltningen er blevet mere statsstyret:

*"I amternes tid var der ikke så langt til toppen, men nu er der langt, og der er intet handlerum for miljøcentrene, Haraldsgade (styrelsen centralt, red.) bestemmer alt. Alle er overraskede over, at det er så statsstyret".* (Forvalter i Miljøcenter 2009)

En forvalter i endnu et miljøcenter fortæller både om den ensretning, som strukturreformen har betydet for arbejdet, og om, at det lokale udgrænses:

*"Det samarbejde, der var mellem amt og kommune i amternes tid er med vandplanprocessen gjort til skamme. Nu køres der i stedet konsensuspolitik mellem miljøcentrene, vi skal alle være enige om alting på miljøcenterplan. Det betyder, at det bliver svært at træffe afgørelse på lokalt plan, selvom vi rigtig gerne vil det lokale plan".*  
(Forvalter i Miljøcenter 2009)

I et fjerde miljøcenter fortæller en forvalter, at nedlæggelsen af amterne har lukket af for kritikken:

*"Det har jo altid irriteret demovre i København, at der har siddet nogle forholdsvis kompetente fagfolk rundt omkring i amternes administration, som har kunnet, når de prøver på at lave en eller andet smart derover eller i DMU, argumentere fornuftigt for, at den går ikke ... Vi kan jo ikke sige noget mere, vi kan ikke være kritiske over for det der foregår i København mere, det er vores kollegaer, vi er selv en del af det".*  
(Forvalter i Miljøcenter 2008)

Med strukturreformen og vandrammedirektivet skabes et krav om ensretning af planer. Alle forvaltere beskriver deres erfaringer med denne proces og komplikationerne ved at skulle ensrette arbejdet med vandplanerne på landsplan. Her fortæller en statsforvalter uddybende om denne ensretning:

*"Vores pres har mere ligget i det psykologiske i at sluge alle de her kameler. Hvor man egentlig syntes, det kunne gøres på en bedre måde. Men okay, hvis de nu beslutter at gøre sådan, jamen så gør vi sådan. Det er ikke altid fedt. Fordi folk er fagpersoner, de har deres fag, det er det, der interesserer dem, og det er det de brænder for, og så får de lige pludselig af vide, at nu skal de gøre sådan, fordi det er det, man kan blive enige om som en fælles ting. Og de synes bare, det er så forkert".*  
(Forvalter i Miljøcentre 2008)

En anden statsforvalter beskriver, hvordan ensretningen af planer påvirker arbejdet:

*"Hele sangen går ud på at synge i kor, fuldstændig i takt, og det bruger vi rigtig lang tid på. Rejse rundt og mødes alle mulige steder, koordinere, koordinere, koordinere. Bliver enige om, at nu gør vi sådan, og så er der alligevel lidt anarki selvfølgelig. Det holder jeg på, der skal være nogle frihedsgrader, ellers bliver det sådan en sovjetstat, så dræber man dynamikken. Hvis der er nogen, der kommer på en god ide, der er lidt anderledes end det, de andre gør, jamen så kan det være, at de andre fanger*

*den ide og siger, at så gør vi da sådan. Hvis ikke man har den frihed til at komme på gode ideer, så dræber man jo".* (Forvalter i Miljøcenter 2008)

Som forvalterne fortæller, er der lokale forhold, som er vanskelige at få inkluderet, når der i planlægningen skal ensrettes. Samtidig betyder ensretningen af vandplaner, at statsforvalterne går på kompromis med deres faglighed:

*"Det er et stort realitetskrav at blive stillet overfor, at du skal være mere loyal over for en politisk retning end over for din faglighed".* (Forvalter i Miljøcenter 2008)

I samtale om fagligheden reflekterer forvalteren videre:

*"Så er vi jo anarkister, så bliver det sådan en form for whistle blowing i det små".* (Forvalter i Miljøcenter 2008)

Forvalteren fortæller, at gennemsigtigheden i planlægningen forsvinder, i forlængelse af dette spørger jeg ind til, om planlægningen er blevet mere eller mindre offentlig:

*"Jeg havde meget mindre loyalitetskonflikt med mig selv i amter, end jeg har nu".* (Forvalter i Miljøcenter 2008)

Forvalternes refleksioner over, hvordan de oplever, at fagligheden tilsidesættes i planprocessen, er en central problemstilling i vandplanprocessen. Det rejser en grundlæggende diskussion om, hvad faglighed i vandplanlægningen er og hvorfra den skal etableres og styres. Forvaltere i kommuner og miljøcentre adresserer en problematik, der ikke tales højt om, men som afspejler en lukkethed i forvaltningen. En statsforvalter i et miljøcenter fortæller følgende under et interview, efter diktafonen er slukket:

*"Der er en følelse af, at man skal passe på".* (Forvalter i Miljøcenter 2008)

Som eksempel nævnes, at en kollega på et åbent møde viste et kort over de nye vanddistrikter, som centeret arbejdede ud fra. Kortet viste sig at være hemmeligt, og medarbejderen fik efterfølgende flere reprimander. Afsluttende fortæller forvalteren:

## OPSUMMERING

Refleksionerne fra forvaltere i staten og i kommunerne supplerer hinanden, de er på mange måder samstemmende og tilsammen giver de en bred forståelse af, hvad der udspiller sig i vandplanprocessen.

De statslige forvalteres refleksioner viser, at de befinder sig i en planproces, som er svært håndterbar. Reformer og omskiftelige politiske retningslinjer udfordrer både i relation til ændrede retningslinjer, i forhold til miljømål og i forhold til samarbejdet med kommunerne. Både kommunale og statslige forvaltere refererer til, at dialogen mellem forvaltningsniveauerne har været fraværende. Udgrænsningen af dialogen mellem forvaltningsniveauerne har ikke bare haft betydning for samarbejdet mellem forvalterne i subjektiv forstand. Det har ligeledes haft betydning for udvekslingen af viden og faglighed mellem forvaltningsniveauerne.

Forvalternes refleksioner indeholder perspektiver, som rækker længere end den enkelte forvalters konkrete kontekst. Det er disse tematikker som trækkes frem i de afsluttende analysekapitler, som er centreret omkring lukninger og åbninger i vandplanprocessen.



# Borgerinddragelse i vandplanprocessen

Som skitseret i introduktionen og uddybet i kapitlet 'Vandplanlægningens lovgivningsmæssige rammer', så er der i vandplanprocessen krav om borgerinddragelse eller deltagelse med vandrammedirektivet og krav om at berørte myndigheder involveres i miljøvurderingens opstartsfase. Vandrammedirektivet stiller konkret krav til tidshorizonten på konsultationsperioderne og opfordrer til aktiv inddragelse af borgerne. Dette krav er direkte udmøntet i miljømålsloven, mens direktivkravet om at medlemsstaterne skal opfordre til aktiv inddragelse og deltagelse erstattes med indsigelsesmuligheder i miljømålsloven. Som beskrivelsen af vandplanprocessforløbet viser, så er det skriftlige høringer, der bliver vandplanprocessens svar på kravene om borgerinddragelse. I disse afsnit bringes miljøvurderingens scopingfase og den skriftlige høring frem for at give bud på, hvor langt disse institutionelle initiativer når i besvarelsen af kravet om borgerinddragelse.

Det er analysen af forsøgene med borgerinddragelse i vandplanprocessen, som her præsenteres. Først belyses de problematikker, der er forbundet med miljøvurderingens udmøntning af kravet om inddragelse af berørte myndigheder i miljøvurderingens indledende scopingfase. Analysen af scopinggen er udført med afsæt i den gennemførte scopingfase og forvalternes refleksioner over denne inddragelsesfase. Dernæst undersøges den skriftlige høring som metode til borgerinddragelse, fordi det er denne metode, som reelt udgør borgerinddragelsen i planlægningen på vandområdet<sup>13</sup>. Analysen af høringssvarene i idefasen er konkret udført på baggrund af et udsnit af indkomne høringssvar, som er analyseret ud fra spørgsmålene: *Hvad indeholder høringssvarerne, og hvad kalder de på* (se metoden). Teoretisk er det idealet om borgerdeltagelse, som disse forsøg holdes op imod.

---

13 I bogen 'Aktionsforskning - en grundbog' starter jeg denne diskussion op (H. Nielsen 2012), som udfoldes i dette kapitel.



## SCOPINGENS OFFENTLIGHEDSPERSPEKTIV

Scoping er som indledende fase af miljøvurderingen afgørende, fordi det er her berørte myndigheder inddrages i indkredsningen af det indholdsmæssige i miljøvurderingen. Det er på dette tidspunkt i planprocessen, at der er mulighed for, at myndigheder kan byde ind med alternativer til planen, der i planprocessen skal tages stilling til.

Som det fremgik af forvalternes fortælling, så blev der under mine samtaler med forvalterne i staten ikke lagt skjul på, at der på det tidspunkt, hvor jeg taler med dem, er begrænset viden omkring miljøvurdering af planer og programmer i styrelsen, og at miljøvurderingen bliver en minimumsløsning. Samtidig fortalte forvaltere i kommunerne, at deres opmærksomhed havde været på vandplanprocessens idefase og ikke miljøvurderingens scopingfase. Tilsammen udgør disse refleksioner fra forvaltere på det statslige og kommunale plan et vanskeligt afsæt for gennemførelsen af miljøvurderingen.

### Scoping undermineres

I vandplanprocessen gennemføres scoping ved en skriftelig høring til berørte myndigheder, hvori de udpegede berørte myndigheder skal tage stilling til, hvor omfattende miljøvurderingen skal være og heri foreslå alternativer til planen. Høringen i scopingfasen udgør derfor et væsentligt myndighedsperspektiv i miljøvurderingen og er med til at forme det indholdsmæssige i miljøvurderingen.

I miljørapporten refereres de høringssvar, som berørte myndigheder har indgivet. Høringssvarene refereres tematisk, mens miljørapporten ikke forholder sig til, hvorledes høringssvarene er medtaget i miljøvurderingen som anbefalet (L. Kørnov og P. Christensen 2007). Efter refereringen til nogle af de temaer, som den skriftlige høring har rejst, tages i miljørapporten et sæt forbehold, som miljøvurderingen undlader at tage hensyn til:

*"Miljøvurderingen har taget hensyn til høringssvar fra berørte myndigheder, for så vidt de ligger inden for de overordnede rammer for vurderingen. Hertil skal især bemærkes,*

- *at en del af de emner der er peget på i høringssvarene, er dækket af vandplanens redegørelse, hvor konsekvenser for vandmiljøet behandles, mens de kun dækkes summarisk i denne miljørapport,*
- *at nogle høringssvar vedrører specifikke tiltag, som ikke er fastlagt på dette trin af planhierarkiet,*
- *at nogle høringssvar vedrører forhold, som er givne forudsætninger for vandplanerne, eksempelvis politiske beslutninger, der er truffet i anden sammenhæng”.* (Miljøministeriet 2010:10)

Med henvisning til disse forbehold kan høringssvar fra scoping afværges. Indgives høringssvar, som er givne politiske forudsætninger truffet eksempelvis i det politiske udvalg Grøn Vækst, så overtrumfer disse berørte myndigheders høringssvar og dermed også alternative forslag til planlægningen. Den åbenhed, som miljøvurderingen på dette tidspunkt i planprocessen burde have, hvor berørte myndigheder ifølge lovgivningen skal høres i defineringen af, hvad miljøvurderingen skal forholde sig til for at sikre integrationen af miljøhensyn i planlægningen, begrænses, med reference til vedtagne politiske beslutninger.

I miljørapportens kapitel om alternativer bliver det igen synliggjort, at det er virkemiddeludvalget<sup>14</sup> 2007 og 2009, sammen med Grøn Vækst-udvalget, som tidligt i processen inden idefasen definerer virkemidler og udstikker retningslinjer herfor:

*”De valgte virkemidler i vandplanernes indsatsprogrammer er de, der er vurderet at være praktisk gennemførlige, hvor der er tilstrækkelige reduktionspotentialer og som er omkostningseffektive. Rammerne for vandplanernes indsatsprogrammer og anvendelse af virkemidlerne i vandplanen er fastlagt med regeringens Grøn Vækst aftale, juni 2009, og Grøn Vækst 2.0 aftalen fra april 2010”.*

(Miljøministeriet 2010:21)

---

<sup>14</sup> Virkemiddeludvalgets overordnede formål er at bidrage til, at Danmark på en omkostningseffektiv måde kan gennemføre vandrammedirektivet. Udvalgets vurderinger i forhold til omkostningseffektiviteten af virkemidler indgår i grundlaget for beslutninger om den videre implementering af vandrammedirektivet. Udvalgets medlemmer er Miljøministeriet, Fødevareministeriet, Skatteministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet samt Finansministeriet (formand). Udvalget har som del af arbejdet fået gennemført analyser af Danmarks Miljøundersøgelser, Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet, Aarhus Universitet og Fødevareøkonomisk Institut (Finansministeriet 2007).

Den politiske afgrænsning i miljørapporten står i modsætning til lov om miljøvurdering af planer og programmer, som er en direkte udmøntning af direktivet, hvor der står, at den planlæggende myndighed skal:

*”Udarbejde en miljørapport, der fastlægger, beskriver og evaluerer den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet af planens eller programmets gennemførelse og rimelige alternativer under hensyn til planens eller programmets mål og geografiske anvendelsesområde”.* (MML 2009:§7)

Heri skal den planlæggende myndighed høre berørte myndigheder, hvis områder berøres af forslaget til plan eller program (MML 2009:§7 stk. 4). Det er således fra berørte myndigheder, at alternativer til planen skal komme. Her er *rimelige alternativer* en bred formulering, men ikke en afgrænsning, der nødvendigvis tilsidesætter høringssvar, fordi de ikke befinder sig inden for de politiske retningslinjer.

Høringen og dens potentiale til at frembringe alternativer til planen fremstår som en instrumentaliseret procedure uden reelt indhold, fordi politiske retningslinjer bliver bestemmende for, hvad berørte myndigheder kan byde ind med af synspunkter i opstartsfasen. Dette er stærkt begrænsende for, hvad man som berørt myndighed kan bidrage med gennem høringssvar. Ud af de i alt 18 høringssvar fra berørte myndigheder nævner tre, at borgere, kommuner og interesserede parter skal involveres i planen (SE 22. september 2008). Temaet nævnes ikke i miljørapporten, måske fordi det ikke vurderes at falde ind under miljøforhold, fordi dette vurderes at falde udenfor planniveauet eller fordi forslaget ligger udenfor de politiske retningslinjer. Et tænkt høringssvar, der kræver en miljøvurdering af alternativet af den omdiskuterede reduktion på 30.000 tons kvælstof, vil ligeledes kunne afværges, da høringssvaret vil vedrøre forhold, som er givne politiske forudsætninger i vandplanprocessen. I Grøn Vækst er der politisk allerede taget beslutninger om en reduktion på 9000 tons kvælstof. Den reelle høringssmulighed er således begrænset, da høringssvar som ligger udenfor det, der er vedtaget politisk, kan forkastes. Således undermineres scoping i vandplanprocessen, fordi der på forhånd er truffet centrale politiske beslutninger.

Miljøvurderingen bliver ikke bare svær gennemførlig, men umuliggøres på dette planniveau, da den ikke kan medtage alternativer eller høringssvar, som er modstridende med det centralpolitiske niveau. Her trækkes hele grundlaget for miljøvurderingen væk, fordi det er i scoping, at berørte myndigheder er med

til at definere det indholdsmæssige i miljøvurderingen.

## En stærk offentlighed i starten af planlægningen

I den danske udmøntning af direktivet for miljøvurdering af planer og programmer kan borgere og organisationer bidrage med høringssvar til miljørapporten, når den er udarbejdet, mens det kun er berørte myndigheder, der involveres i miljøvurderingens opstartsfasen. I modsætning hertil er der blandt forskere en forståelse af, at inddragelsen af borgere i starten af planprocessen er helt afgørende for, om borgerne får indflydelse på vurderingen og dermed for miljøvurderingens succes (B. Elling og J. Nielsen 1997, B. Elling 2003, F. Rauschmayer og N. Risse 2005, L. Kørnov og P. Christensen 2007, C. A. Hunsberg, R. G. Gibon og S.K. Wismer 2004, 2005). Eksempler viser, at det er afgørende, at miljøvurderingen igangsættes tidligt, således, at den reelt har mulighed for at få indflydelse på beslutningsprocessen, inden den politiske proces har defineret muligheder og alternativer ellers har eventuelle input fra borgere og NGO'er ingen reel gennemslagskraft (H. Runhaar og P. Driessen 2007, B. Elling og J. Nielsen 1997, B. Elling 2003).

En forvalter med erfaring inden for miljøvurderingsfeltet reflekterer ligeledes over problemet i, at scoping kun henvender sig til berørte myndigheder og ikke den brede offentlighed:

*"Det er et hul efter min mening, at det kun er berørte myndigheder, der høres i den tidlige fase. Fordi det er forskellige steder, at man syntes, at man skal stille ind. Hvis man er en berørt myndighed, skal man fokusere på, om relevant lovgivning og relevant målsætning er afspejlet tilstrækkeligt i scoping. Jeg vil være meget tilbøjelig til at sige, at her skal skrives om strandbeskyttelse, jeg skal slet ikke, selvom jeg kan se nogle uhyrligheder på andre felter, reagere, hvis jeg bliver hørt som berørt myndighed".*  
(Forvalter i Miljøcenter 2008)

Forvalteren fortsætter med at reflektere over, hvornår offentligheden har fået indflydelse på planlægningen med miljøvurderingen og hvad borgeren kan bidrage med i scoping, som forvalterne ikke kan indfange.

*"Hvis man fra miljøorganisation eller almenheden skal skaffe sig indflydelse, så er det dem, der har fået indflydelse, det er dem, der har forlangt alternativer sat på*

*dagsordenen. Det bliver besluttet i scoping, og der bliver almenheden ikke hørt. Der er stort set ingen, der forlanger alternativer sat på dagsordenen. Og så er løbet allerede kørt, når man kommer ud i den endelige høring”.*

(Forvalter i Miljøcenter 2008)

Det, at scopingfasen kun henvender sig til myndighedernes sektoropdelte tilgang til planlægning og ikke til borgerne eller interesseorganisationer, adresseres og udfordres af statsforvalteren. Betragtningerne går ind i spørgsmålet omkring offentlighed i planlægningen. Der efterlyses et hverdagslivs- eller et NGO-perspektiv på planerne, som statsforvalteren ved, at forvaltningen alene hverken kan eller må byde ind med.

Det, som forvalteren i citatet ovenfor problematiserer som en mangel i strategisk miljøvurdering, ligger inden for problematikken omkring overskridelsen af den *instrumentelle fornuft*, som Bo Elling opererer med. Afsættet er, at borgernes refleksive processer har afsæt i livsverdenen, mens forvalternes refleksioner er betinget systemisk instrumentelt. Skal den instrumentelle fornuft overskrides, er det gennem borgernes kommunikative hverdagspraksis. Borgernes livsverdensperspektiv kan noget særligt. Her eksisterer værdier og prioriteringer, som ligger uden for forvaltningens rationale, som gennem kommunikative processer kan bringes ind i planlægningen. Med livsverdensperspektivet inddrages således kulturens normer, værdier, etik og æstetik, hvorfra det brede miljøbegreb kan bringes frem (B. Elling 2003).

Der er i miljøvurderingsprocessen flere strukturelle forhold, som forhindrer, at offentligheden reelt inddrages i miljøvurderingen. Som både forvalteren og teoretikere peger på, så er der et problem i, at det kun er berørte myndigheder, som høres i den første høringsfase, fordi forvaltere alene byder ind med en sektoropdelte tilgang til planlægningen. Det er netop afgørende, at borgernes brede hverdagsperspektiv kommer ind i starten af planprocessen, hvis borgeren skal have mulighed for at kridte banen op. Inddrages borgerne først, efter planforslaget og miljørapporten ligger klar, så er planprocessen politisk tung at flytte.

I relation til demokrati og bæredygtighed udgør disse forhold strukturelle barrierer i miljøvurderingen, som forhindrer en egentlig offentlighed omkring miljøvurderingen. Samtidig begrænses miljøvurderingen af, at det kun er skriftlige høringer, som benyttes til inddragelse af myndigheder og borgere, fordi der her

ikke skabes mulighed for, at værdier og normer kan medtages i planlægningen. En overskridelse af den instrumentelle fornuft kræver, at der i disse høringsfaser åbnes for det kommunikative. Uden dette er miljøvurderingen blot et instrumentelt planredskab, som reproducerer forvaltningens egen rationalitet.

Processen er offentlig i den forstand, at der i slutfasen er offentlig adgang og mulighed for at få indsigt i, hvorledes dele af høringssvarerne er medtaget i planlægningen. Kravet om, at den planlæggende myndighed skal forholde sig til offentlighedens kommentarer i den endelige redegørelse indeholder en åbning mod offentligheden, fordi kravet tvinger myndigheden til at forholde sig til egen praksis. Men metoden er meget systemisk, dels initieres hverken deltagelse eller dialog, dels er det først, når planen er vedtaget, at offentligheden får indblik i, hvordan den planlæggende myndighed har forholdt sig til indkomne høringssvar. Miljøvurderingsprocessen tages ikke i retningen af en borgerinddragelse eller deltagelse, som kunne initiere mere bæredygtige løsninger, hvor flere vidensformer, fagligheder og erfaringer knyttes sammen i planprocessen. Heri ligger to forslag til forvaltningen, som vil tage miljøvurderingen i retningen af et bredere offentlighedsperspektiv, hvori potentialet til mere demokratisk bæredygtige tilgange kan være. Det første er, at borgerprocesser skal være kommunikative. Det næste er, at offentligheden skal have adgang til miljøvurderingens opstartsfasen. I andre lande såsom England og Skotland bidrager offentligheden med kommentarer, ønsker og foreslår alternativer til planen i scoping. Uden at have større kendskab til de lovgivningsmæssige rammer eller den videre planproces i disse lande, så viser denne praksis, at landene har valgt at åbne scoping mod offentligheden, selvom dette ikke er et krav fra direktivet.

## SKRIFTLIG HØRING SOM BORGERINDDRAGELSE

Ligesom der i miljøvurderingen benyttes skriftlige høringer, når myndigheder involveres i scopingfasen, så er det ligeledes skriftlige høringer, der benyttes, når vandrammedirektivets krav om borgerinddragelse udmøntes. Det er gængs praksis, at borgere involveres i planlægningen gennem skriftlige høringer. Den skriftlige høring som metode til inddragelse af borgere betegnes imidlertid af flere som en minimumsløsning (EU 2003, S. Arnstein 1969). I denne analyse fokuseres på den skriftlige hørings utilstrækkelighed i forhold til et bredt offentlighedsperspektiv.

I denne planlægningsproces er det skriftlige høringer, som har udgjort borgerinddragelsen. Derfor vil det undersøges nærmere, hvad høringen kan, set i relation til et offentlighedsperspektiv. I vurderingen af høringen som borgerinddragelsesmetode, der i sin form er fri for politiske dagsordner og magtkampe, afkobles den skriftlige høring for et øjeblik vandplanprocessen. Dette giver mulighed for at vurdere dens muligheder og begrænsninger, som metode til inddragelse af borgere uden forstyrrelser fra det institutionelle, som høringen også er en del af. Der stilles en række spørgsmål til høringen for at kunne sige noget om, hvad den skriftlige høring bringer frem, når borgere inviteres til at deltage. I belysningen af, hvad den offentlige skriftlige høring kan, undersøges det, hvem der bidrager med høringssvar i den skriftlige offentlige høring. Dernæst spørges der ind til, hvad de indkomne høringssvar indeholder, og hvad de ikke indeholder. Undersøgelsen har sit afsæt i idefasen, som er en udmøntning af miljømålslovens krav om, at der skal gives et halvt års indsigelsesmulighed i vandplanprocessen<sup>15</sup>.

## Deltagere i høringen

Det er en bred vifte af interesser, som deltager i den skriftlige høring i idefasen. Helt overordnet repræsenterer afsenderne af høringssvarene forskellige interessegrupper som dyr- og naturbeskyttelsesinteresser, friluftinteresser, landbrug- og dambrugsinteresser, andre erhvervsinteresser og borgere. Nogle med åbenlyst ensidig økonomisk interesse i vandplanlægningen, andre uden nogen umiddelbar økonomisk interesse i vandplanlægningen.

Høringssvarerne er karakteriseret ved, at de fremstår professionelle i deres form. Om det er erhvervsinteresser, organisationer eller borgere, så fremstår de skriftlige høringssvar fagligt velfunderede og gennemarbejdede. Tendensen underbygges af, at høringssvarerne fra flere landbrugsorganisationer er udarbejdet af eksterne konsulentfirmaer. Man kunne antage, at høringssvarene fra borgerne er mere enkelt formuleret, men generelt er borgernes høringssvar ligeledes præget af lange faglige udredninger, og hverdagssproget er nærmest ikke-eksisterende. Da dette trådte tydeligt frem, forsøgte jeg at spore mig nærmere ind på borgerne bag disse

---

<sup>15</sup> Her er udført et studie af 50 udvalgte høringssvar, som er indgivet i vandplanprocessens idefase: 25 tilfældigt udvalgte høringssvar fra borgere og 25 udvalgte høringssvar fra interesseorganisationer, klubber og foreninger. De er udvalgt, så de afspejler de enkelte interesseorganisationers deltagelse. Høringssvarerne ligger som bilag - Høringssvar fra idefasen.

høringssvarer. En undersøgelse af mine tilfældigt udvalgte høringssvar fra borgerne viste, at mindst 80% af dem, der deltager i den kategori, som styrelsen har defineret som privatpersoner, har erhvervsmæssig interesse i området, er aktivt medlem af en organisation eller er ansat som biolog inden for forskning eller i en forvaltning<sup>16</sup>. Dette betyder, at borgeren fremstår som en særlig professionaliseret borger.

I forlængelse af dette rejser der sig en problematik omkring inklusion og eksklusion af borgere. De, som ikke taler sproget, ekskluderes indirekte, mens de borgere, som har erhverv, der påvirkes af vandplanerne, eller borgere, som er organiserede eller er fageksperter, har lettere adgang til at deltage i denne form for høring. De erfaringer, som ligger uden for det rent professionelle, inkluderes således ikke i planlægningen af vand. Når skriftlige høringer som borgerinddragelsesmetode i planlægningen indirekte inkluderer og ekskluderer særlige borgere, bliver det problematisk, fordi høringen som offentlig borgerinddragelse legitimer planlægningen, selvom det, som i dette tilfælde, er særinteresser, der definerer det almene i planlægningen. Det brede offentlighedsbegreb, som især vandrammedirektivet foreslår, initieres ikke med den skriftlige høringsform.

Den tendens, som denne undersøgelse peger i retningen af, er, at skriftlige høringer som metode til borgerinddragelsen opfordrer til, at det er borgere, der er organiserede eller har økonomisk eller faglig interesse i vandområdet, som indsender høringssvar. Det er dermed denne snævre kreds af professionaliserede borgere, som udgør offentlighedsperspektivet i vandplanlægningen. Tendensen står i kontrast til Hannah Arendts begreb om den fælles verden. Her er offentligheden bredt funderet på tværs af individuelle interesser såsom ejendomsejere. Det som hos hende definerer offentlighed er tilhørsforholdet, det at høre til et samfund. I vandplanlægningen bliver offentlighed tilsidesat, mens særinteresser får spillerum. Dette udfordrer vores borgerbegreb, fordi planlægningen så baserer sig på de særinteresser, der har et særligt incitament i at engagere sig i planlægningen, og ikke det almene.

---

16 De resterende 20% af privatpersonerne har det ikke været muligt at lokalisere. Det er muligt, at flere af disse også har erhvervs-, organisations- eller forskningsmæssig interesse i vandplanlægningen.



## Indholdet i borgere og organisationers skriftlige høringssvar

De høringssvar, som borgere og organisationer har indgivet i idefasen, omhandler konkrete og lokalt funderede problemstillinger. Kun enkelte store interesseorganisationers hovedafdelinger kommenterer det generelle planlægningsniveau.

De konkrete høringssvar afspejler interesser, som er engagerede i, hvordan vandet forvaltes, og som berøres af denne forvaltning. Fortalt i grove træk så ønsker landbrugsorganisationer og landmænd sig gode dyrkningsforhold. Roklubben ønsker sig adgang til sø og å. Naturfredningsforeningen vil sikre natur og vand. Friluftsrådet ønsker adgang til friluftsliv. Ornitologisk forening vil sikre fuglelivet. Fiskeklubber ønsker forbedrede gydebanks. I halvdelen af de høringssvar, som er indgivet i kategorien 'privatpersoner', er der et udtalt ønske om forbedring af vandkvaliteten ved at stoppe næringsstof-tilførslen fra landbruget, genetablere snoede vandløb, oversvømme engarealer og kontrollere spildevandsudledningen. Flere af disse privatpersoner viser sig at være medlem af dyre- og naturbeskyttelsesorganisationer. Samtidig handler en mindre del af 'privatpersonernes' høringssvar om at forbedre forholdene for landbruget. Disse privatpersoner viser sig at være erhvervsdrivende landmænd eller medlemmer af en landbrugsorganisation.

I undersøgelsen af det indholdsmæssige i høringssvarene bliver det tydeligt, at den skriftlige høring som metode til borgerinddragelse adskiller interessefelter. Landbruget argumenterer for mere gødning og regulering af vandet, mens de grønne interesseorganisationer og organiserede borgere argumenterer imod landbrugets praksis. Selve høringsformen har bidraget til at synliggøre holdninger, men har ikke genereret nye fremtidsperspektiver, i stedet reproduceres eksisterende interesser og konflikter omkring vand. Den planlæggende myndighed modtager skriftlige høringssvar, men høringsformen åbner ikke op for, at borgere, organisationer eller erhverv kommer med løsningsforslag, der afspejler en fælles bred interesse i den fremtidige planlægning. Den fastholder derimod, at de, som deltager i den skriftlige høring, kun forholder sig til deres egen interesse. Den enkelte kan komme med individuelle forslag og ønsker. På den måde lukker høringsformen sig om sig selv, fordi de modsatrettede interesser, som eksisterer i vandplanlægningen, ikke vil kunne tages videre eller udvikle forslag, som potentielt kan åbne for fælles løsninger. Vand optræder ikke som noget, vi kan have et fællesskab omkring, fordi selve høringsformen fastholder adskilte interesser. Muligheden for at finde løsninger på de udfordringer, vi står overfor med vandplanlægningen, der inkluder

de mennesker, der bor og lever i et område, forbliver et uberørt tema med denne type borgerinddragelse.

## Potentialer og barrierer i høringen

Høringen frembringer holdningstilkendegivelser, som bekræfter os i, at der findes et utal af tilgange og holdninger til planlægningen af vores lokalsamfund. Høringsformen tegner herigennem et billede af et samfund med mange differentierede holdninger til, hvordan vi ønsker at etablere os.

Den skriftlige høring kan i sig selv ikke tage os tættere på idealet om demokratisk bæredygtighed, fordi det snævre interesseperspektiv og manglende dialog blokerer for denne proces. Høringen indikerer imidlertid, at der er potentiale til etablering af offentligheder i planlægningen af vand. Dels fordi deltagelsen i høringen har været overvældende, dels fordi ønsket om at være i dialog eller partnerskab omkring vandplanlægningen nævnes i alle landbrugets indspil samt flere indspil fra jægerne, roklubber og naturbeskyttelsesorganisationer. Udover at være en strategi fra erhvervs- og fritidsinteressernes side, som ikke vil overses i planprocessen, så er det ligeledes et ønske om at få mulighed for at involvere sig og få medindflydelse, hvilket udgør en åbning for at tage den offentlige inddragelse mod mere deliberative eller deltagerdemokratiske former.

Casen har rejst problematikker, som peger mod et generelt niveau i planlægningen, fordi den viser, at den individuelle høringsform underbygger en reproduktion af eksisterende interesser og dermed også konflikter. Høringssvar forbliver holdningstilkendegivelser. Som borgerinddragelsesmetode åbner høringen således ikke for udviklingen af fælles løsninger af de miljø- og samfundsproblematikker, vi står overfor.

Når det indholdsmæssige i høringssvarerne fremstår professionaliseret, og når de, der indsender høringssvar som privatpersoner også er organiserede, miljøfaglige eksperter eller erhvervsdrivende, så udgrænses den brede offentlighed. Man kan sige, at borgeren erstattes af særinteresser eller stakeholdere i planlægningen. Det brede offentlighedsperspektiv i planlægningen snævres ind til kun at inkludere særligt opmærksomme borgere som økonomisk, fagligt eller organisatorisk har en stærk interesse i planlægningen. Borgerens hverdags erfaringer og hverdagsviden

afkobles planlægningen af vand. Dermed udgrænses det brede hverdagsliv, som går på tværs af økonomi, kultur og sociale forhold.

## OPSUMMERING

I den danske udmøntning opfyldes offentlighedskravet fra vandrammedirektivet, idet alle borgere har haft mulighed for at byde ind med kommentarer og ønsker til vandplanlægningen. Selvom det formelle krav til borgerinddragelsen opfyldes, så betyder det ikke, at offentligheden er involveret i planlægningen, blot at offentligheden på systemets præmisser har været inviteret ind. Der er som beskrevet flere forhold, som lukker for en reel borgerinddragelse og deltagelse, som det tilskyndes med vandrammedirektivet.

Skriftlige høringer som metode til borgerinddragelse er utilstrækkelig. Som undersøgelsen af den skriftlige høring viser, er det en særlig offentlighed, som deltager i høringen, og dermed et særligt perspektiv, som tales frem i planlægningen. Samtidig er den skriftlige høring begrænset af sin form, fordi den reproducerer interesser og ikke åbner for et hverdagslivsperspektiv eller for det fællesskabende. Således er det med de skriftlige høringsformer, som myndighederne har valgt at benytte i Danmark, et snævert offentlighedsbegreb, der installeres i vandplanlægningen. Heller ikke miljøvurderingen bidrager med et bredt offentlighedsperspektiv, fordi der ikke åbnes for et egentligt rum, hvori borgerne kan involvere sig i vurderingen. Borgere inviteres formelt ind, når vandplanlægningen er i afsluttende høring efter politiske retningslinjer og virkemidler er fastlagt

Den borgerinddragelse, som gennemføres i vandplanlægningen, står i skarp kontrast til idealet om borgerdeltagelse og omvendt participation. I vandplanlægningen sker borgerinddragelsen formelt, holdninger fra opmærksomme særinteresser bringes gennem den skriftlige høring til det statslige planlægningsniveau. Men borgerinddragelsen tages på ingen måde i retning af et ideal om deltagelse eller omvendt participation, fordi borgerinddragelsen med vandrammedirektivet og miljøvurderingen forbliver inddragelse på systemets præmisser og ikke nærmer sig et deltagesperspektiv, hvor borgere kan være medskabere af forandring; altså en deltagelse, hvor det ikke er styrelsen eller kommunen, som allerede har kridtet banen op, men borgere selv, der deltager i at bestemme spillets rammer og regler. Det repræsentative demokratis procedurer følges, men det problematiseres her, at

borgeres faglighed, viden, erfaring og værdier afkobles. Styringen i planlægningen etablerer sig omkring den statslige myndigheds egen rationalitet og særinteresser. Det er en gennemgribende ekspertorientering, som etableres i planlægningen, hvor det brede borgerperspektiv udgrænses. Processen står i kontrast til begrebet om demokratisk bæredygtighed, hvor det netop er den demokratiske proces, altså involveringen af både myndigheder og de, som reguleres, der giver retningen i planlægningen og definerer, hvad bæredygtighed i den konkrete kontekst er.



# Lukninger og åbninger

De forrige kapitler er tæt knyttet til empirien, hvor de udgør de første trin i forståelsen af vandplanprocessen. På dette analyseniveau er afsættet de perspektiver, som tegner sig på tværs af de foregående analyseniveauer sammen med den teoretiske erkendelsesramme. Det er således vandplanprocessen som genstandsfelt, der udgør substansen i analysen. Samtidig styres analysen af en kritisk teoretisk fokusering på modsætningsfyldte og ambivalente forhold i relation til den teoretiske centrering omkring demokrati og bæredygtighed. Som et første skridt ind i dette analyseniveau knyttes dette til forvalternes fortælling, vandplanforløbet og de lovgivningsmæssige rammer. I kapitlet fokuseres på de tematikker fra interviewene (se indledning til kapitel 7 'Forvalternes fortælling'), som har betydning for idealet om demokratisk bæredygtighed i vandplanprocessen.

Analysen tegner perspektiver for vandplanprocessen, som både peger på en række udfordringer eller barrierer i vandplanprocessen og samtidig åbner en mulighedshorisont for en fremtidig vandplanproces. Denne dobbelthed forsøges indfanget ved at fokusere dette sidste analyseniveau omkring begreberne *lukninger og åbninger*. Helt konkret analyseres der efter, hvad der i vandplanprocessen har lukket for demokratisk bæredygtighed, herunder borgernes deltagelse i vandplanlægningen. Dernæst søges med begrebet åbninger efter de deltagerdemokratiske potentialer og muligheder, som også eksisterer i vandplanlægningen.

## LUKNINGER FOR DEMOKRATISK BÆREDYGTIGHED

Når borgerinddragelsen i vandplanprocessen ikke realiseres som reel borgerdeltagelse, kan det ikke kun begrundes i den skriftlige høringsforms utilstrækkelighed. Borgerdeltagelse er ikke blot et spørgsmål om metode, men er en del af et større institutionelt setup, der influerer på, i hvilken udstrækning borgere kan deltage i planlægningen. Derfor går dette kapitel bagom borgerinddragelsen som metode

og fokuserer på de institutionelle forhold i vandplanprocessen, som har betydning for, hvordan borgerinddragelsen praktiseres.

Afsnittet henter sine perspektiver fra de kommunale og de statslige forvalteres refleksioner sammen med beskrivelsen af vandplanprocessen. Først fokuseres på strukturen i forvaltningen herunder borgernes og kommunernes afkobling fra planlægningen samt udgrænsningen af viden og faglighed. Dernæst på miljøvurderingens forankring i vandplanlægningen og afsluttende på EU-niveauets betydning for den offentlige forvaltning. Temaerne er udvalgt, fordi de empiriske analyseniveauer peger på ambivalenser eller modsætninger i relation til den teoretiske fokusering på demokrati og bæredygtighed i planlægningen.

Mens forrige kapitel var orienteret mod, at borgerinddragelsen praktiseres som borgerdeltagelse, er dette kapitel orienteret omkring en bevægelse hen imod idealet om demokratisk bæredygtighed i planlægningen af vores vandressourcer.

## Statsforvaltningens institutionelle struktur

Det er ikke kun politiske retningslinjer, som løbende ændres i vandplanlægningen. Under planprocessen gennemgår styrelsen flere reformer, som ændrer den institutionelle struktur i forvaltningen<sup>17</sup>. Som forvalterne i staten reflekterede over i deres fortællinger, så har også disse ændringer påvirket vandplanprocessen.

Strukturreformen 2007 og de kommende reformer, nedskæringer og forflyttelser af ansatte sammen med konstant skiftende politiske retningslinjer betyder, at statsforvalternes vilkår er under konstant forandring. Statsforvalternes refleksioner over manglende faglighed, manglende offentlighed og lukkethed i forvaltningen

---

17 2007 strukturreformen opretter 7 lokale miljøcentre under By- og Landskabsstyrelsen (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2004). Nedskæringer varsles løbende. Fra 2007-2010 skal der spares 5% årligt på mandskab og økonomi. I 2010 omstruktureres By- og Landskabsstyrelsen, som sammenlægges med Skov- og Naturstyrelsen under den nye Naturstyrelse. Miljøcentrene sammenlægges med Skov- og Naturstyrelsens lokale enheder (Altinget 23. juni 2010). I 2012 omstruktureres der i Naturstyrelsen, hvor de lokale miljøcentre nedlægges, der varsles nedskæringer og forflyttelse af medarbejdere fra de 7 lokale miljøcentre til styrelsen i København. Omstruktureringen igangsættes, inden vurderingen af omorganiseringen med strukturreformen i 2007 (Altinget 15. maj 2012). Strukturen er blevet til hen over hovedet på medarbejdere i Naturstyrelsen, som anonymt fortæller til magisterbladet, at de ikke er inddraget i omorganiseringen (Magisterbladet 2012).

skal derfor også ses i lyset af disse strukturelle forandringer. Det er svært for forvalterne, at navigere under disse omskiftelige politiske vinde, både i forhold til det faglige indhold i vandplanerne og i forhold til samarbejdet med det kommunale forvaltningsniveau. Det ene øjeblik skal statsforvalterne sikre dialogen med kommuner og interesseorganisationer, næste øjeblik udgives reprimander, når det statslige miljøcenter informerer om planprocessen. Den virkelighed, som statsforvalterne i deres refleksioner over vandplanlægningen fortæller om, er på mange måder sammenstemmende med Rasmus Willigs analyse af den offentlige styreform og offentlige ansattes vilkår heri. Han peger i denne analyse på, at styringen gennem reformer og skiftende politiske retningslinjer afkobler de ansattes faglighed og mulighed for kritik. Det permanente krav om at være omstillingsparat dominerer, hvilket gør arbejdspladsen usikker, ustabil og svær at orientere sig i. Dette udgør et led i umyndiggørelsen (R. Willig 2009). Disse strukturelle forhold har ikke direkte indflydelse på, hvorledes borgerinddragelsen udmøntes i vandplanlægningen. Men de udgør forhold, som har betydning for offentlighed og demokrati i planlægningen, fordi de skiftende retningslinjer skaber en utryghed i forvaltningen, hvilket også kommer til udtryk, når forvalterne fortæller, at de er usikre på, hvorledes de skal forholde sig til offentlighed i forvaltningen.

Udover den usikkerhed som forvalterne er i, når arbejdslivet er præget af reformer, skiftende politik og nedskæringer, så har strukturreformen også afskåret amtet. Nedlæggelsen af amterne har i vandplanprocessen betydet, at styringen af vandplanlægningen er overladt alene til staten, uden amtets mere uafhængige rolle som medspiller i processen. Amterne repræsenterede et mellemlid, som stod udenfor og på den måde kunne afveje hensyn, mod kommunernes erhvervsinteresse og statens nationale hensyn. Med nedlæggelsen af amterne er der ikke nogen til at tage rollen som vagthund i vandplanlægningen. Som statsforvalterne selv fortæller, er vandplanprocessen præget af en uventet stærk statsstyring fra styrelsen centralt, hvor der mangler en kritisk stemme i planlægningen. Samtidig fortæller de, at der med nedlæggelsen af amterne nu er langt til toppen.

*"I amtet havde man amtsrådet lige om hjørnet, der gik det hurtigere, man kunne hurtigere præsentere det for amtsrådet og så have en dialog direkte. Vi arbejder jo for Miljøministeriet, der er en del led. Der er kommandoveje. Der ved man, hvordan kommandovejen er. Du snakker ikke lige med ministeren, der er lang vej".*

(Forvalter i Miljøcenter 2008)



Det, forvalteren fortæller, er, at strukturen har udgrænset dialogen i forvaltningen, som udskiftes med kommandoveje. I det daglige arbejde betyder dette, at der i forvaltningssystemet ikke skabes synlighed omkring de sager, som forvalterne arbejder med. De mange led i denne struktur udgør en bureaukratisk arbejdsdeling. En arbejdsdeling hvor, med reference til Øjvind Larsen, forvalteren er underlagt en instrumental tilgang, hvori der er risiko for tab af moral, etik og autonomi i arbejdet (Ø. Larsen 1995).

De statsforvaltere, som tidligere arbejdede i amtet, udtrykte i samtalerne på forskellige måder de fastlåste strukturer i den statslige forvaltning herunder, at der ikke er mulighed for at være kritiske. Potentialet til at få øje på disse underliggende institutionelle forhold ligger netop hos denne gruppe af statsforvaltere, fordi de er nye i den statslige forvaltning. Derfor har de øje for nogle af de reificerede strukturer eller fastlåste handlingsspor, som aftegner sig i det statslige forvaltningssystem. Flere af disse blev der redegjort for i kapitlet om forvalternes refleksioner over vandplanforløbet som frygten for reprimander, den manglende kritik, uigennemsigtheden, den manglende offentlighed og refleksionerne over faglighed i en politisk styret organisation.

## Demokratiunderskud i den lokale vandplanlægning

I forvalternes fortælling blev nogle af de problematikker, som fra forvalternes perspektiv har præget vandplanprocessen, synliggjort. Her går jeg tættere ind i en beskrivelse af, hvorledes både borgere, forvaltere og det lokalpolitiske niveau afkobles vandplanlægningen.

Baggrunden for denne fokusering er afhandlingens centrering omkring demokratisk bæredygtighed. Koblingen af demokrati og bæredygtighed til vandplanlægningen kræver et deltagelsesrum, hvori borgeres, forvalteres og eksperteres viden kan bringes sammen. Det er koblingen mellem disse vidensformer, som kan være med til at give løsninger på bæredygtighedskrisen. Heri er et gennemgribende deltagelseselement, som er bredt i den forstand, at det er selve deltagelsen, der foreslås som det, der i en bæredygtig planlægning bærer den demokratiske proces frem.

### **Borgere afkobles vandplanlægningen**

I 2008 fortæller forvaltere i de statslige miljøcentre, at den primære borgerind-

dragelse skal foregå på det kommunale plan. Efter offentliggørelsen af udkastet til vandplanen reflekterer kommunale forvaltere over borgerinddragelsen på kommuneplan. Alle de kommunale forvaltere, som jeg er i kontakt med, udtrykker vanskeligheder ved, at de som ansvarlig myndighed skal kunne etablere meningsfuld borgerinddragelse, fordi de statslige vandplaner er veldefinerede og derfor ikke efterlader et reelt rum for borgerinddragelse. Eller sagt på en anden måde, så kan forvalterne i kommunerne ikke lokalisere områder i planen, hvor borgerne har mulighed for at få indflydelse på planlægningen. Som refereret i forvalternes fortælling, så beskrives den forekommende kommunale borgerinddragelsesindsats af de kommunale forvaltere som *et dilemma*, som *en formalitet* og som *uren i kanten*.

Et tiltag i planlægningen, som afkobler borgerperspektivet yderligere, er den supplerende høring, som styrelsen gennemfører få dage før vedtagelsen af vandplanen. I denne supplerende høring er det kun jordejere, hvis ejendom bliver berørt af ændringerne i vandplanerne, som må deltage. Høringen udgrænser borgerens almene perspektiv, mens en særinteresse som jordejeren gives mulighed for at angive retningen i planlægningen af vores fælles vand.

Når kommunerne ikke kan inddrage deres borgere, sker der en underminering af offentlighed og demokrati i planlægningen, fordi de borgere, som bor og lever i områder, der påvirkes af vandplanerne, ikke får mulighed for at være medskabere af de forandringer, som sker omkring dem. Således bliver borgernes hverdagsliv, med den faglighed, viden, erfaring og værdier, som her er, ikke en del af planlægningen. Det, der i stedet styrer planlægningen, er det systemiske, det vil sige specifikke økonomiske interesser og staten.

### **Det lokalpolitiske niveau afkobles vandplanlægningen**

I et afrundende fokusgruppeinterview i 2012, efter kommunerne har udarbejdet udkastet til de kommunale handleplaner, reflekterer to forvaltere i Århus kommune over borgerinddragelsen. Herunder hvilket handlerum vandplanerne efterlader, når der på lokalt plan skal udarbejdes visioner for fremtiden.

*"Vi er i en lidt underlig situation, nu kommer den (kommunale handleplan, red.) for vores byråd her på onsdag. De skal tage stilling til, hvornår vi vil lave indsatserne i 2013, 2014 eller 2015. I bund og grund er den der implementering i miljømålsloven, hvor vi laver statslige planer og så skal man lave kommunale handleplaner. Der er ikke meget sjov ved at lave kommunale handleplaner, når du*

*er så meget låst fast, så det eneste, den kommunale handleplan den handler om, det er årstal. Når man tænker på de spærringer, der har stået derude i 400 hundrede år eller noget. Nu skal vores politikere tage stilling til, om de vil fjerne dem i 13, 14 eller 15. I bund og grund er det er fornærmelse af de lokale politikere ... vi har skrevet deri (kommunale handleplan, red.), at det eneste I kan tage stilling til, er tidsrækkefølgen ... I princippet kunne en kommune godt vælge at sige, at vi vil bruge et andet virkemiddel her, men det er kun i princippet. For hvis vi vælger det, så skal vi dokumentere overfor staten, at det har samme miljøeffekt. Vi skal også dokumentere, at det er omkostningseffektivt. Og i sidste ende, hvis det ikke er en af de virkemidler, staten har foreskrevet, så skal vi selv betale. Så derfor er det jo kun en i 'princippet-mulighed', man har. Jeg synes, det er at latterliggøre demokratiet". (Gruppetimeinterview med forvaltere i Århus kommune 2012)*

Udover at borgerinddragelsen bliver svært gennemførlig på det lokale plan, så rører scenariet også ved lokaldemokratiet. Nærdemokratiet trækkes væk i vandplanprocessen, når det lokalpolitiske niveau afkobles. Det er ikke kun borgerne og byråd, som efterlades afkoblede i vandplanlægningen, kommunerne har også gennem vandplanprocessen været sat ud på sidelinjen, mens vandplanerne er blevet formuleret på statsplan.

### **Kommuner afkobles vandplanlægningen**

Ligesom borgere og organisationer, så har kommunen indsigelsesmulighed i de høringsfaser, som er knyttet til vandplanen og miljøvurderingen af vandplanen. Udover disse høringsfaser er indlagt en teknisk høring, da vandplanerne offentliggøres første gang. Ved den tekniske høring kan kommunerne bidrage med kommentarer til datagrundlaget. Kommunerne kan ikke kommentere på selve indholdet i udkastet til vandplanen, altså de løsninger og indsatser, som er beskrevet i vandplanerne. Som det også fremgik af forvalternes refleksioner, så er de kritiske overfor denne ensidige rolle som datatjekkere.

Det billede, der tegner sig, er, at kommunerne ikke får mulighed for at involvere sig i det indholdsmæssige i de statslige vandplaner, selvom det er dem som forvaltning, der skal udmønte planerne i praksis. Afkoblingen mellem de to forvaltningsniveauer forværres med ændringen af miljømålslovene i 2011 nogle måneder før vedtagelse af vandplanerne, hvor kommuner og offentlighedens ret til at påklage indholdet i vandplanerne fratages. Kommuner og offentlighedens mulighed for at klage over det indholdsmæssige i vandplanerne er frataget. Indholdsmæssige

klager fra offentligheden kan nu kun rettes til den kommunale handleplan, som er en udmøntning af de statslige handleplaner.

Under mine samtaler med forvaltere i de statslige miljøcentre i 2008 beskrives kommunerne som statens hovedsamarbejdspartnere og Vand- og Naturrådene som svaret på vandrammedirektivets krav om aktiv deltagelse. I kommissoriet for Vand- og Naturrådene står, at rådene har til formål at skabe dialog mellem stat, kommune og organisationer. Alligevel bliver, som både forvaltere i kommuner og stat ved flere lejligheder fortæller, dialogen mellem stat og kommune ikke opretholdt i vandplanprocessen. Vand- og Naturrådene bliver et informationsforum, hvor staten informerer. Ingen af de forvaltere, som jeg har talt med på de to forvaltningsniveauer, har oplevet disse råd som dialogorienterede. Som forvalternes refleksioner også viser, så vil begge niveauer dialogen, men forvalterne i de statslige miljøcentre har fået besked om fra styrelsen centralt at lukke ned for dialogen:

*"Vi fik en melding fra styrelsen, der lød på en 3 gange muldvarp og et tidspres, derfor ingen borgerinvolvering. Ikke engang sikkert at kommunerne kommer egentlig ind over før til januar, alt afhængig af ø-udvalget (økonomiudvalget, red.) og deres tilbagemeldinger på planen".*

(Forvalter i Miljøcenter 2008)

Et halvt år senere fortæller forvalteren i miljøcenteret :

*"Vi har fået besked på oppefra fra august måned, at der ikke skal samarbejdes med kommuner – kun informeres, derfor har vi ikke haft mulighed for at involvere kommunerne".*

(Forvalter i Miljøcenter 2009)

Forbuddet mod dialogen mellem kommune og stat kommer som beskrevet i fortællingen efter nedsættelsen af udvalget Grøn Vækst.

## **Vidensformer og faglighed udgrænses**

Den demokratiske proces' utilstrækkelighed udtrykker en grundlæggende demokratisk problematik omkring både medbestemmelse og myndighed: at det i et demokrati må forekomme modstridende, at såvel kommunerne som de enkelte borgere, der berøres af reguleringer på vandområdet, reelt ikke har mulighed for at blive inddraget i udviklingen af deres lokalområde. Nok har kommuner og borgere haft mulighed for at indsende skriftlige høringssvar i idefasen, men der

har ikke været etableret reel borgerinddragelse og deltagelse eller dialog, som der opfordres til med vandrammedirektivet . Set i et bredere perspektiv har fraværet af deltagelsesdimensionen i vandplanlægningen også betydning for, at faglighed, viden, erfaring og værdier, der har mulighed for at blive en integreret del af planlægningen, ikke kommer til fuld udfoldelse.

Ikke nok med at borgernes faglighed, lokale viden og lokale kendskab til naturen og lokalområdet ikke bringes frem i denne planproces. Også det kommunale forvaltningsniveau har vanskeligt ved at bringe deres faglighed ind, når de statslige vandplaner definerer, hvilke virkemidler og tiltag der skal etableres lokalt. Dette efterlader ikke rum for etableringen af en faglig dialog mellem borgere og myndigheder, hvor borgeres ønsker til vandområdet kan udvikle sig. På det statslige planniveau havde borgere mulighed for at byde ind med ideer til planlægningen, men som analysen af høringsvarene viste, så indfanger denne høringsmetode ikke almene hverdagslivsperspektiver, som ligger ud over særinteresser knyttet til erhverv, organisationer eller fageksperter.

I starten af vandplanprocessen var det intentionen fra statens side at etablere mere deltagerdemokratiske former mellem det statslige og det kommunale forvaltningsniveau gennem de planlagte dialogorienterede Vand- og Naturråd. Formen kunne potentielt have indført en faglig dialog mellem de inviterede kommuner og lokale organisationer og dermed etableret et bredere fagligt grundlag for vandplanlægningen på tværs af vidensformer i starten af planlægningen. Herigennem kunne man sikre, at der i planlægningen også blev taget hånd om de enkelte lokale økosystemer. Men det lykkedes aldrig miljøcentrene at realisere intentionen om mere dialogorienterede former, som det formuleredes i kommissoriet for Vand- og Naturrådene.

I statsforvalternes fortælling om vandplanprocessen reflekter nogle over, hvordan deres faglighed er klemte i vandplanlægningen. I forhold til dette fortæller forvalterne to ting. For det første fortæller de, at organiseringen hen imod en ensretning af tiltag betyder, at de går på kompromis med fagligheden i den lokale kontekst. Dette kommer til udtryk, når statsforvalterne fortæller om konflikten mellem den generelle planlægning og den lokale kontekst, som vandplanlægningen udspiller sig i. En retter opmærksomheden mod, at planlægningen skal tage højde for, at naturen er dynamisk, og søer er individuelle. En anden problematiserer det kontekstuelle over for den generelle planlægning på følgende måde:

*”Det er umuligt at give en sø en ekstra hjælpende hånd ude lokalt, da de økonomiske ressourcer er prioriterede oppefra og gennem fælles statslige planer. Hvis man først rør ved én sø, så skal man tage alle de søer, som har den angivne forureningsværdi”.*  
(Forvalter i Miljøcenter 2009)

For det andet fortæller statsforvalterne, at de går på kompromis med deres faglighed, fordi det politiske dominerer i planprocessen. Dette er utilfredsheder hos de statslige forvaltere, som viser en planproces med demokratiske mangler, hvor både naturmæssige dimensioner og forvalternes faglighed tilsidesættes.

Vandplanprocessen afspejler en planlægning, hvor vidensformer forbliver adskilte. Der etableres ikke rum, hvori forvaltere, borgere og eksperter går i dialog omkring fremtidige udviklingsmuligheder. De myndiggørende perspektiver, som ligger implicit i en demokratisk proces for både borgere og forvaltere etableres ikke. Demokrati som en proces, hvor forvaltningsniveauer og vidensformer tilfører en faglighed i planlægningen, som bliver bredere og mere funderet i den virkelighed, hvori vandplanlægningen reelt udspiller sig, får ikke mulighed for at praktisere sig. Det demokratiske underskud betyder, at både borgere og forvaltere afskæres en myndiggørende proces. Samtidig udgrænses den brede faglighed, som er knyttet til vandplanlægningen.

## Miljøvurderingens forankring i vandplanlægningen

Som tidligere fremstillet står bæredygtig udvikling centralt i direktivet for miljøvurdering af planer og programmer, ligesom der blandt teoretikere er bred enighed om, at miljøvurderingens overordnede perspektiv er bæredygtig udvikling (M. Cashmore 2004, T. Wallington, O. Bina, W. Thissen 2007, R. C. Buckley 1998). På det konkrete lokale plan kan en miljøvurdering således tolkes som et forsøg på at løse op for de bæredygtighedsproblemer, som samfundet overordnet står overfor. Det kan være i relation til produktion, transport og vandressourceanvendelsen. Miljøvurderingen vurderer og synliggør, at den plan, som er under udarbejdelse, tager højde for de mange miljømæssige forhold, som planen påvirker.

Hensigten med offentlighedens inddragelse og deltagelse er, at miljøvurderingen ikke blot skal forankres hos eksperter, men også hos berørte borgere. Forskere på miljøvurderingsområdet peger på, at det er gennem deliberative demokrati-

ske processer, at disse vidensformer kan integreres (T. Wallington, O. Bina, W. Thissen 2007, F. Rauschmayer og N. Risse 2004, B. Elling 2000). I analysen af scoping'en blev det fremhævet, at miljøvurderingens potentielle deltagerdemokratiske forankring i planprocessen udgrænses, dels fordi der kun benyttes skriftlige høringer som borgerinddragelsesform, dels fordi borgerne først inddrages sent i miljøvurderingsprocessen, hvor planprocessen ikke er åben for alternativer.

Men selve miljøvurderingen som planredskab er også underlagt strukturelle barrierer både generelt og i denne planproces, som vanskeliggør forankringen af vurderingen og gennemførelsen af deliberative processer i vandplanprocessen.

### **Miljøvurderingens uundgåelige vilkår**

Miljøvurderingen skal som beskrevet tidligere vurdere en plans effekter på miljøet, herunder bidrage til integrationen af miljøhensyn under udarbejdelsen og vedtagelsen af planer (MVD, artikel 1). Idealet i denne vurderingsproces må tolkes som, at miljøvurderingen integreres i planprocessen, således at de konkrete miljøproblematikker, som løbende konstateres i planprocessen, kan medtages og virke ind på planen, inden den vedtages. Det vil sige, at miljøvurderingens hensynstagen til lokale forhold tages undervejs i planprocessen. Udfordringen bliver så, at miljøvurderingen skal vurdere en plan, som endnu ikke eksisterer, men som er under udarbejdelse.

Denne strukturelle udfordring i selve miljøvurderingsværktøjet problematiseres både af forvaltere og forskere. Her beskriver en forvalter i staten den situation, man i vandplanprocessen står overfor, når miljøvurderingen skal gennemføres.

*"Vi sidder med et udkast til retningslinjer dateret 1. oktober. Så går vi ud og miljøvurderer de retningslinjer. Samtidig sidder politikere og masserer retningslinjerne. Når vi når først i december, ligger der et helt andet udkast til retningslinjer, men miljøvurderingen handler om dem, der var 1. oktober. Så må man i gang med at synkronisere miljøvurderingen, så den vurderer de faktiske retningslinjer".*  
(Forvalter i Miljøcenter 2008)

På dette tidspunkt i vandplanprocessen er der en formodning om, at vandplanen skal i offentlig høring få måneder efter interviewet, men Grøn Vækst er ved at etablere sig, og der går over et år, før udkastet til vandplanerne sendes i teknisk forhøring til kommuner, og to år inden miljøvurderingen offentliggøres. Ufor-

udsigeligheden i vandplanprocessen og de skiftende politiske retningslinjer har yderligere vanskeliggjort opnåelsen af idealet om at integrere miljøvurderingen i vandplanprocessen.

Problemstillingen er velkendt, og der er tidligere, i forbindelse med andre miljøvurderingsprocesser, blevet peget på, at der bør ske en udvidelse af miljøvurderingsbegrebet, så det matcher beslutningsprocessens dynamiske karakter (B. Elling 1997). Som beskrivelsen af vandplanforløbet har vist, så er processen influeret af skiftende politiske beslutninger og lukkede forhandlinger. Dette gør processen dynamisk og dermed også kompleks i relation til håndteringen af en integreret miljøvurdering, fordi retningslinjer, miljømål og virkemidler ændrer sig. I vandplanprocessen er dette håndteret ved at afkoble miljøvurderingen selve vandplanprocessen. Således etableres der med vandplanprocessen ikke nye tiltag i relation til miljøvurderingen, som giver eksempler på, hvordan miljøvurderingen i højere grad kan integreres i vandplanprocessens forløb. Dette udgør stadig et uløst tema for en miljøvurderingspraksis.

### **Grøn Vækst miljøvurderes ikke**

Grøn Vækst-planen indfører en juridisk repræsentativ (top)styring, hvor folkevalgte politikere sætter rammerne for planlægningen i Danmark. Den plan for Grøn Vækst, som udarbejdes af Grøn Vækst-udvalget, miljøvurderes ikke. Når miljøvurderingen fravælges, udelukkes både offentlighedens og myndigheders ret og mulighed for at involvere sig i beslutningsprocessen og gå imod en eventuel misforvaltning. Fravælgelsen af miljøvurderingen af planen for Grøn Vækst fratager borgerne den demokratiske ret, som indføres med miljøvurderingsdirektivet. Da jeg skriftligt stiller økonomi- og erhvervsministeren, som er formanden for udvalget Grøn Vækst, spørgsmålet om, hvorfor planen for Grøn Vækst ikke miljøvurderes, får jeg efter flere følgende henvendelser et mundtlig svar herpå.

*"Miljøvurderingen laves først, når det politiske udspil udmøntes i planerne. Det vil være for uoverskuelig en opgave at miljøvurdere Grøn Vækst-aftalen. Ved blandt andet ikke, hvad der skal måles på, beregningerne bliver for svære. Det er også først her, der er mulighed for påvirkning".*

(Forvalter i Økonomi- og erhvervsministeriet 2010)

Lov om miljøvurderinger af planer og programmer kræver en miljøvurdering af alle planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet (MML



2009:§1). Planen for Grøn Vækst har, som følge af dens formål om at forene et højt niveau for miljø- og naturbeskyttelse med en moderne og konkurrencedygtig landbrugsproduktion, væsentlig indvirkning på miljøet. Samtidig er der ikke lovgivningsmæssigt belæg for at undlade at miljøvurdere planer, som udmøntes på et andet planniveau, blot et krav om at undgå dobbeltvurderinger. Skal Økonomi- og Erhvervsministeriets argumentation følges, så skal vandplanerne heller ikke miljøvurderes, fordi disse også udmøntes i lokale handleplaner.

Den teknokratiske beslutningsproces, som planene for Grøn Vækst er opbygget omkring, vægter den politiske beslutning med de faglige muligheder, som eksperterne i virkemiddeludvalget opstiller. I denne bevægelse mellem faglige muligheder og politiske krav ville borgerinddragelsen have kvalificeret planen, fordi beslutninger potentielt ville have været forankret i både system- og livsverdenen.

### **Grøn Vækst blokerer for miljøvurderingen**

I beskrivelsen af vandplanforløbet markeres nedsættelsen af udvalget Grøn Vækst som et tiltag, der ikke på forhånd var planlagt, men som får indflydelse på planlægningen. Det er folkevalgte landspolitikere, der i en snæver flertalsregering overtager styringen. Den præmis, der indføres i planlægningen med Grøn Vækst, betyder, at der opstilles overordnede målsætninger for miljøindsatsen i Danmark. Planen for Grøn Vækst sætter rammerne og strategien for, at vand- og naturplanlægningen sammentænkes med et landbrugs- og fødevarerhverv i vækst (Regeringen 2008). Grøn Vækst får som plan væsentlig effekt på miljøet og opstiller virkemidler for opnåelse af miljømålet (Regeringen 2009, 2010).

Den synlige effekt af udvalget Grøn Vækst er, at vandplanprocessen trækkes i langdrag, fordi det politiske niveau forhandler. Som allerede beskrevet, har nedsættelsen af udvalget mere vidtrækkende demokratiske konsekvenser for planlægningen på vandressourceområdet. Grøn Vækst sætter tilsammen med retningslinjerne fra virkemiddeludvalget rammerne for, hvilke alternativer og dermed høringssvar der kan bringes frem i planprocessen.

I miljøvurderingens tilknyttede miljørapport bliver denne styring tydelig, når der under alternativer refereres til styrelsens arbejdsrapporter og kataloger fra styrelsen og EU. Offentlighedens og berørte myndigheders udgrænsning i planlægningen tydeliggøres videre under afsnittet om scoping, hvor det som beskrevet tidligere

legitimeres, at de høringssvar, som berør temaer, der falder uden for de politiske beslutninger, kan afvises (Miljøministeriet 2010).

Disse forhold vanskeliggør gennemførelsen af miljøvurderingen, da høringssvar fra berørte myndigheder, som danner baggrund for belysning og effektvurdering af rimelige alternativer til planen, kan afvises.

Miljøvurderingen er, som beskrevet i indledningen, et redskab til at sikre borgernes indsigt i planlægningen og mulighed for at gå imod statens eventuelle misforvaltning. Min analyse peger på, at udgrænsningen af høringen og alternativer med reference til Grøn Vækst forhindrer miljøvurderingen i at opfylde de formelle krav, som her eksisterer. Man kan sige, at effekten af de beslutninger, som træffes i Grøn Vækst, fratager borgerne deres ret til at få miljøeffekter belyst og vurderet med miljøvurderingen. Berørte myndigheders krav om at få belyst et alternativt kvælstofs reduktionskrav kan af den planlæggende myndighed afværges med henvisning til, at Grøn Vækst har sat en bestemt standard for miljøet. Ligeledes kan berørte myndigheders krav om at få belyst andre virkemidlers miljøeffekt end dem, der er opstillet, afvises, fordi Grøn Vækst med afsæt i virkemiddeludvalgets anbefalinger har vedtaget disse.

### **Miljøvurderingen kræver et åbent planniveau**

Vandplanplanlægningen er en kompleks proces, hvor planniveauer, politik og krav fra EU griber ind i hinanden. Miljøvurderingskravet omgås her med reference til centrale politiske beslutninger, samtidig undlader staten at miljøvurdere den politiske plan Grøn Vækst.

Spørgsmålet om, hvorvidt miljøvurderingen udføres på rette planniveau, er tæt forbundet med planniveauets åbenhed. Når der på planniveauet ikke er plads til åbenhed i processen, men beslutninger er fastlagt, er det ikke det rette planniveau at miljøvurdere på. Hvis miljøvurderingen skal bidrage til en planproces, hvor offentlighed og faglighed spiller sammen i synliggørelsen af effekter på miljøet, så skal miljøvurderingen foretages inden politiske beslutninger fastlægges. Og det skal ske på et planniveau, hvor der er egentlig åbenhed over for høringssvar i scoping og alternativer.

Det, der sker i vandplanprocessen, er, at miljøvurderingen blot legitimerer planlægningen uden at tilføre planprocessen egentlig substans. Erfaringerne med

miljøvurderingen i denne vandplanproces viser, at miljøvurderingen rammer planprocessen for sent, efter den politiske proces har udspillet sig. Således er der behov for, at miljøvurderingen integreres i planprocessen på et tidligere tidspunkt, så politikken holdes udenfor, indtil offentlige holdninger er italesat. Startfasen skal så at sige have et stærkere fokus på at afhandle med offentligheden, inden der afhandles politisk.

### **Miljøvurdering som procedure**

Miljøvurderingsprocessen i vandplanlægningen forbliver indenfor en *proceduremæssig strategi*. Denne er kendetegnet ved, at den institutionelle kontekst er givet på forhånd, hvorefter miljøvurderingen tilpasses politiske forhold (T. Wallington, O. Bina, W. Thissen 2007). Det vil sige, at miljøvurderingens proceduremæssige skridt såsom scoping, den offentlige høring og miljørapporten gennemføres, men det tværfaglige videnspotentiale, som kunne give miljøvurderingen indhold, etableres ikke. Som forskere påpeger, så interagerer miljøvurderingen ikke med planen i en sådan proces, da miljøvurderingen alene defineres ud fra konteksten. Strategien står i modsætning til en *transformativ strategi*, som er et alternativ til den teknisk-rationelle planlægning, der tager miljøvurderingen videre end information og heri vil forandre måden, hvorpå beslutninger tages (T. Wallington, O. Bina, W. Thissen 2007). I vandplanprocessen medvirker miljøvurderingen til at synliggøre dele af vandplanprocessen gennem miljørapporten, hvilket er væsentligt, fordi den indirekte beskriver vandplanprocessen som domineret af politiske retningslinjer og forudgående faglige målsætninger fra arbejdet i virkemiddeludvalget. Dermed synliggør den også, at de retningslinjer, som er lagt inden den indledende scopingfase, danner rammen for, hvilke høringssvar berørte myndigheder må byde ind med. Dermed kan man sige, at miljøvurderingen forhindres i at gøre andet end at repetere vandplanforløbet.

Som beskrevet er der mange forhold, som spiller ind på, at miljøvurderingen af vandplanen forbliver en proceduremæssig strategi. Disse vil jeg ikke berøre igen, men pege på, at miljøvurderingens helt grundlæggende udfordring stadig er, at den skal vurdere en plan, som ikke eksisterer, men er under udarbejdelse. Navigationen i en sådan proces kræver som påpeget, at der udvikles på og eksperimenteres med, hvordan miljøvurderingen i praksis kan matche disse dynamiske og komplekse plansituationer, der også er præget af skiftende politiske retningslinjer. Hvis miljøvurderingen skal adskille sig fra planen og ikke blot reproducere dens indhold, så må det brede miljøbegreb sammen med offentlighedsperspektivet gives handlerum.

Der skal således i miljøvurderingsprocessen skabes mulighed for udviklingen af en kritisk offentlighed, der kan tilføre planlægningen et bredt perspektiv, som er funderet i både offentligheden og i eksperternes faglighed.

## Vandplanlægningen i et EU-perspektiv

Som beskrevet i indledningen er Danmark i planlægningen af vand kommet under kontrol af EU. Det er EU-Kommissionen, der kontrollerer, om Danmark som medlemsstat opfylder de lovkrav, som direktiverne foreskriver, og som er udmøntet i dansk lovgivning.

Det er Kommissionens opgave at varetage fællesskabets interesser. Når medlemslande ikke opfylder kravene i EU-direktivet, risikerer de at blive stævnet. Overvågningen fra EU har også haft konsekvenser for Danmark. Efter flere åbningsskrivelser stævnes Danmark i august 2011 for ikke at have vedtaget vandplanerne ved udgangen af 2009, som foreskrevet i direktivet. Samtidig minder Kommissionen om målet med vandrammedirektivet.

*“The Water Framework Directive obliges Member States to protect and restore all bodies of ground water and surface water (rivers, lakes, canals and coastal water) to achieve “good status” by 2015 at the latest, meaning that the waters show as few traces of human impact as possible”*  
(Brussels, 6. april 2011)

Denne nye form for regulering påvirker planlægningen i Danmark, fordi vandplanlægningen nu, modsat tidligere, kontrolleres af EU. Dette skærper målstyringen i planlægningen, fordi det bliver afgørende for medlemslandene at leve op til målet om *god økologisk tilstand*. Samtidig med den skærpede målstyring indføres et krav om borgerinddragelse i planlægningen med vandrammedirektivet. Den nye regulering er svær håndterbar, fordi Danmark skal have kontrol over processen og dets mål, samtidig med at Danmark med vandrammedirektivet skal give rum til en borgerinddragelse eller deltagelse, som hverken kan eller skal kontrolleres. Den offentlige forvaltnings udfordring er således at opfylde kravet om god økologisk tilstand samtidig med, at planprocessen holdes åben for de ønsker og fremtidsvisioner, som borgere, organisationer og myndigheder har til planlægningen af vores vandressourcer.

Det bliver gennemførelsen af tiltag, som sikrer kvaliteten af vores vandmiljø ud fra en økonomisk tilgang, som giver retningen i vandplanprocessen. Som statsforvaltere fortalte tidligere, så er det omkostningseffektive indsatsprogrammer, den billigste løsning og en økonomisk tilgang, der er styrende for de indsatser, som foreslås i vandplanerne. Således er det en rationel plantradition, der introduceres, når Danmark implementerer vandrammedirektivet. Den rationelle plantradition er centreret omkring at finde de mest effektive midler til opnåelse af bestemte mål (P. Næss 2011). Denne proces står i kontrast til det, som er formålet med en miljøvurdering, nemlig transparens, indflydelse og synliggørelse af holdninger. Det skyldes ikke mindst, at almene værdier ikke er retningsgivende, når der planlægges ud fra en rationel målorienteret tilgang. Her som i vandplanprocessen udstikker staten bestemte omkostningseffektive virkemidler i sikringen af opfyldelsen af miljømålet.

I mit perspektiv har Danmark i denne planproces ikke været parat til at gennemføre en målorienteret vandplanlægning under kontrol af EU samtidig med forvaltningen af kravene om borgerinddragelse. I vandplanprocessen er målorienteringen og borgerinddragelsen modsætningsfyldt, fordi forvaltningen ikke slipper styringen eller afgiver magt således, at kravet om borgerinddragelsen kan gennemføres. Erfaringerne fra denne planproces peger på, at også vandrammedirektivet lukker for gennemførelsen af en indholds- og procesmæssig solid miljøvurdering, fordi fokuseringen på målet dominerer planprocessen. Hvis der skal være plads til miljøvurderingen og borgerinddragelse i denne målorienteret proces, så skal planprocessens afsæt ikke alene tages i miljømålet, men i vandrammedirektivet som et hele, herunder potentialerne for involvering af forskellige vidensformer kombineret med sigtet mod et bestemt miljømål. Den vandplanproces, som har udspillet sig de seneste år, har som beskrivelsen af vandplanforløbet og forvalternes refleksioner viser, været præget af en topstyring, der har umyndiggjort det kommunale forvaltningsniveau og udgrænset borgerne. Planlægningen med vandrammedirektivet må tænkes på et mere lokalt niveau, hvor kommuner og borgere er med i defineringen og udarbejdelsen af lokale indsatser. Hvor ambitionen er en demokratisk proces, hvor både faglighed, viden, erfaring og værdier kan være afsættet for at etablere de nødvendige bæredygtige løsninger.

## ÅBNINGER FOR DEMOKRATISK BÆREDYGTIGHED

De forrige afsnit har været orienteret omkring søgen efter modsætninger og ambivalenser i planprocessen i relation til begreberne demokrati, offentlighed og deltagelse. Opmærksomheden har været på de bagvedliggende repressive forhold, som har lukket planprocessen for det almene. Således er barriererne for demokrati og bæredygtighed afhandlet. Her vendes perspektivet væk fra de mange barrierer og i stedet fokuseres på de deliberative og deltagerdemokratiske muligheder, som også ligger latent i planprocessen.

Kritisk teoris orientering omkring det emancipatoriske udgør et overskridelseselement, som tager forståelser videre end fokuseringen på barrierer. Det, som Oskar Negt kalder en indgribende kritik, er afhandlet, men i forlængelse af denne kritik åbnes også for tendenser og potentialer:

*”Gang på gang erfarer vi, at der ligger en større sandhed i potentialer og tendenser end i kendsgerninger. En indgribende kritik kan tydeliggøre adskillelser og forbindelser, der i kendsgerningernes verden endnu ikke findes i denne form, men som viser sig i forskellige symptomer”.*  
(O. Negt 1984)

Det er kritisk teori og Thomas Mathiesens begreb om det ufærdige, som danner baggrund for denne vinkling på vandplanprocessen. Med det emancipatorisk frigørende tegnes der perspektiver, som rækker ud over etablerede magtforhold. Åbningerne handler nu om, med afsæt i kritikken, at komme videre hen imod planprocessens potentialer og tendenser. Koblet til begrebet om det ufærdige, hvor alternativet til det eksisterende står som et potentiale i en altid ufuldendt proces, kan jeg med grebet åbninger orientere mig mod de antydede tendenser, som kan tage planlægningen mod demokratisk bæredygtighed. Således kan grebet åbninger potentielt synliggøre mulighedsrummet for mere offentlighed samt deliberative og deltagerdemokratiske former, som også eksisterer i vandplanprocessen.

### Mulighederne i den ufærdige proces

I indledningen blev der refereret til, hvordan vandplanlægningen i Danmark siden vedtagelsen af første vandmiljøplan i 1987 har udviklet sig. Forløbet understreger planlægningen som en ufærdig proces, hvor forvaltningen løbende

tager små skridt hen imod sikringen af et vandressourceområde inkluderende mange interesser. Med vandrammedirektivet indføres et EU-niveau, som kontrollerer, at medlemsstaterne opfylder de målsætninger, som fastsættes med direktivet. Dette lægger pres på Danmark, fordi opstillede målsætninger nu overvåges fra et EU-niveau. Vandplanlægningen skal levere målsætninger, men planlægningen er stadig en langsigtet proces, som er ufærdig i den forstand, at den ikke afsluttes, der vil altid være reguleringer og plantiltag, som kan tages videre, når vandmiljøet skal sikres.

Selve tidshorisonten i vandplanlægningen med EU-vandrammedirektivet afspejler også ufærdigheden i planlægningen med kravet om, at vandplanen revideres hvert sjette år. Planlægningsperspektivet understreger, at den vandplan, som nu er udarbejdet, ikke er endelig i den forstand, at udmøntningen af den sikrer vandmiljøet. Vandplanlægningen er ufærdig. Den er som planproces ufærdig, fordi den tager os et stykke ad vejen, men ikke hele vejen. Den anlægger i denne første planperiode en retning i reguleringen på vandressourceområdet, som vil videreudvikles i de kommende planperioder. Denne ufærdighed udgør en værdi, fordi det betoner planlægningen som en *on-going* proces, der ikke færdiggøres, men hvortil der kan tilføjes nye tiltag og perspektiver.

Den teoretiske fundering af begrebet det ufærdige peger også i retning af, at der i en sådan ufærdig proces er alternativer. Det er disse, der udgør åbningen i planlægningen. Den ufærdighed, som vandplanlægningen afspejler, skaber mulighed for, at alternativer kan etablere sig i de kommende planperioder. Åbningen er, at vandplaner skal revideres. Dermed etableres nye planprocesser og reguleringsformer, hvori der igen skal reflekteres i forhold til offentlighed og kravet om borgerinddragelse. Potentielt kan der eksperimenteres med deliberative og deltagerdemokratiske former i planlægningen, som lokalt kan give nye svar på løsninger af bæredygtighedskrisen.

## Forvalternes ønske om dialog og faglighed

De statslige og kommunale forvaltere, jeg har været i kontakt med gennem dette forløb, har alle udtrykt et indgående engagement i vandplanlægningen. Dette engagement udgør en ressource, som er blevet undertrykt i denne planproces, men som potentielt kan mobiliseres i den fremtidige vandplanlægning. Forval-

terne udtrykker desuden en faglig stolthed omkring deres profession. Som en statsforvalter fortalte om sine kollegaer:

*"Folk er fagpersoner, de har deres fag. Det er det, der interesserer dem, og det er det, de brænder for".*  
(Forvalter i Miljøcenter 2008)

Hos andre statsforvaltere kom det faglige engagement til udtryk, når de længe og detaljeret fortalte om eksempelvis udbredelsen af ålegræs. Den faglige stolthed udgør en åbning i den forstand, at der her er ansatte forvaltere i en offentlig forvaltning, som er interesserede i deres fag og i, at planlægningen sikrer vores vand.

Både på det statslige og det kommunale forvaltningsniveau udtrykkes utilfredshed med vandplanforløbet i forhold til den manglende dialog. Utilfredsheden er stærkest udtrykt hos de kommunale forvaltere. Men også de statslige forvaltere er uforstående over for lukketheden mellem forvaltningsniveauerne og fortæller, at de gerne havde set en mere dialogisk vandplanproces. En enkelt statsforvalter fortæller, hvordan hun er gået imod den centrale styrelses dialogforbud og har informeret kommunerne, hvis de har stillet konkrete spørgsmål til de fremtidige reguleringer. Forhåbningerne om en anden form for planproces er et udtryk for, at forvalterne på begge forvaltningsniveauer ønsker en mere demokratisk proces, hvor der er mulighed for, at deres faglighed kan bringes i spil på tværs af forvaltningsniveauer.

Den konkrete åbning på dette subjektniveau er, at forvalterne i interviewene på begge forvaltningsniveauer udtrykker utilfredshed med det destruktive vandplanforløb, hvor forvaltningsniveauernes fagligheder afkobles i stedet for at berige hinanden og spille sammen i planlægningen på vandressourceområdet. Når forvalterne på begge planniveauer udtrykker utilfredshed med denne manglende faglige sparring mellem planniveauer udgør det en mulighed for et tættere samarbejde i den kommende planperiode. Det er en reel åbning for, at planprocessen i næste planperiode kan gentænkes med forvalternes ønsker om åbenhed mellem planniveauerne, således at faglige drøftelser mellem planniveauerne bliver en integreret del af vandplanprocessen. Dermed skabes der med koblingen mellem det generelle og det lokale planniveau et bredere fagligt grundlag for, at vandkvaliteten i fremtiden sikres.



## Potentialet for offentlighed i forvaltningen

Indenfor temaet 'den lydige forvalter' diskuterer Øjvind Larsen, hvorvidt den enkelte forvalter kan handle myndigt i et hierarkisk bureaukrati. For selvom forvalteren formelt har fuld ytringsfrihed, så er der alligevel forhold, som gør, at denne ikke benyttes. Det er forhold, som er tæt knyttet til forvalterens umyndiggjorte rolle i et stadig mere instrumentalt og hierarkisk bureaukrati. Opgøret med denne tendens er bevægelsen hen imod mere offentlighed i forvaltningen. Offentlighed i forvaltningen har her to betydninger: en, som er rettet mod offentligheden uden for forvaltningen, og en, der er rettet mod offentlighed indad i forvaltningen. I forvaltningen bliver svaret en autoritetsforskydning, fra orienteringen omkring den enkelte forvalter og dennes overordnede hen imod en forvaltningsstruktur, hvori det er samtalen og dermed det levende demokrati, som udgør en ny autoritet. Dette kan være grebet til et opgør med den lydige disciplinerede forvalterrolle (Ø. Larsen 1995).

Det refleksionsrum, som i forskningsprocessen etableres med de statslige forvaltere, repræsenterer en åbning i den forstand, at forvalterne med deres engagement i dette indirekte udtrykker et behov for et ikke-systemisk refleksionsrum; en offentlighed inden i forvaltningen, hvori der kan udtrykkes kritik af og dermed også bagvedliggende ønsker til forvaltningen. Når dette trækkes frem som en åbning, er det fordi, at der her indirekte udtrykkes behov for et offentlighedsgreb i forvaltningen, som bryder med den instrumentale tilgang, som det hierarkiske bureaukrati er bundet op omkring.

Den loyale forvalter er kendetegnet ved at udtrykke en næsten overloyal holdning over for forvaltningen (Ø. Larsen 1995). Denne forvalterrolle kan godt genkendes i mine samtaler og interview, især med det centralstatslige niveau. Men nogle forvalterne sætter sig udover denne instrumentelle systemtilknytning, når de i samtalerne adresserer problematikker som den lukkede forvaltning, den manglende offentlighed, fagligheden og den manglende dialog. Disse kritiske ansatser udgør et lille opgør med rollen som den loyale forvalter. Erfaringerne fra refleksionsrummene er på den måde en åbning hen imod etableringen af mere offentlighed i selve forvaltningen. Her er forvaltere, som har bevaret deres autonomi i forhold til at adressere ambivalenser og utilfredsheder med forvaltningen. Dette subjektniveau udgør et mulighedsrum mod mere demokrati i forvaltningen. Det er en konkret åbning, som går videre end det enkelt subjekt, men konfronterer

fastlåste strukturelle forhold i forvaltningen. Dette indeholder et demokratisk bæredygtighedspotentiale, fordi der efterlyses en realisering af nye strukturelle vilkår, hvori forvaltningen kan bevare en bred offentlighedstilgang. Åbningen går i retningen af et demokratisk bæredygtigheds perspektiv, hvor det netop er den demokratiske proces, som giver retningen i planlægningen.



# Modeksempel til vandplanprocessen

Vandrammedirektivets minimumskrav til borgerinddragelsen opfyldes, når Danmark i denne første vandplanperiode implementerer direktivet. Høringsperioder gennemføres, og der gøres forsøg med inddragelse af særlige interesser gennem Vand- og Naturrådene, der dog ikke udvikler sig dialogisk, som kommissoriet for rådene foreskrev. Resultatet fra denne planperiode må være, at den borgerinddragelse og deltagelse, som direktivet opfordrer og tilskynder til (se kapitel 5), ikke er blevet opfyldt i første planperiode. Dette kapitel skal læses som en videreførelse af de åbninger, der er i vandplanprocessen, og som inspiration til, hvorledes næste planperiode kan medtage mere deliberative og deltagerdemokratiske metoder i planlægningen på vandressourceområdet.

Som inspiration til den fremtidige planlægning af vandressourceområdet i Danmark trækkes her et konkret borgerdeltagelsesprojekt frem, som er igangsat i Sverige omkring et søområde kaldet Tämnaaren. Dette specifikke borgerinddragelsesprojektet bygger på erfaringer fra den internationale forskning omkring naturressourceforvaltning og naturbeskyttelse, herunder erfaringer fra den danske nationalparkudvikling<sup>18</sup>. Projektet omkring Tämnaaren kan således ses som et forsøg, der bygger på disse mange års erfaringer med demokratiprojekter.

Tämnaaren-projektet er inspireret af kritisk utopisk aktionsforskning, det vil sige en tilgang, som er karakteriseret ved en stærk demokratisk værdiladning, og hvor idealet er, at udviklingen af både viden og praksis skal bringe samfundet i en mere demokratisk retning (P. Olsén, B. S. Nielsen og K. A. Nielsen 2003). Den demokratiske orientering er så at sige både funderet i forankringen i en samfundsmæssighed, som rækker ud over det rent institutionelle, og i skabelsen af nye samarbejder mellem

---

18 L. T. Clausen 2011, K. Collins, C. Blackmore, D. Morris og D. Watson 2007, A. Dahlstrøm, H. Nielsen og S. Thuesen 2005, H. P. Hansen 2007, B. Hubert, R. Ison, N. Sriskandarajah, C. Blackmore, M. Cerf, I. Avelange, B. Barbier og P. Steyaert 2012, R. Ison, N. Röling og D. Watson 2007, Nielsen, B. S. og K. A. Nielsen 2006, Nielsen, K. A. og B. S. Nielsen 2007.

borgere, myndigheder og eksperter (K. A. Nielsen og B. S. Nielsen 2007). Et grundelement i tilgangen er, at relationen mellem myndigheder, eksperter og borgere frembringer en vidensdimension i planlægningen, som går på tværs af sektor- og interesseopdelte vidensformer. Med denne tilgang står forsøget med borgerdeltagelse omkring søen Tämnnaren i skarp kontrast til de høringer, som gennemføres i Danmark, hvor særinteressers forslag til planlægningen forbliver reproduktioner af egne forestillinger, som ikke brydes og formes af et mere alment perspektiv. Det er denne omsiggribende demokratiske orientering i den kritisk utopiske aktionsforskning, som borgerdeltagelsesprojektet omkring søen Tämnnaren er inspireret af.

Initiativtagerne bag projektet er det lokale borgerinitierede vandråd Tämnnaren. En gruppe borgere herfra kontaktede i 2008 Afdelingen for miljøkommunikation ved Sveriges Landbrugsuniversitet (SLU) for at få støtte til faciliteringen af vandrådets arbejde. De to forskere Hans Peter Hansen og Nadarajah Sriskandarajah engagerede sig i processen, hvori de så muligheden for et fuldskala demokratisk aktionsforskningsprojekt, hvor der kunne afprøves og udvikles nye måder at praktisere borgerdeltagelse på i relation til vandforvaltningen. Måder, som kan give deltagelsesbegrebet en mere substantiel betydning (H. P. Hansen og N. Sriskandarajah 2012). Samarbejdet mellem vandrådet og universitetet udviklede sig til et længere og endnu ikke afsluttet forløb. Jeg deltog selv i den indledende fase og har siden fulgt forløbet på afstand. Jeg valgte at følge projektet, netop fordi det repræsenterer et forsøg på at give deltagelsesbegrebet i vandforvaltningen et indhold og en mening. Dertil kom, at jeg med min egen baggrund i den kritisk utopisk aktionsforskning også havde mulighed for at bidrage til processen og få en forståelse for, hvilke andre typer af perspektiver og rationaliteter en mere reelt borgerinddragende proces kunne bidrage med<sup>19</sup>.

## BORGERDELTAGELSESPROJEKTET OMKRING SØEN TÄMNNAREN

Borgerdeltagelsesprojektet omkring Tämnnaren kan ses som et eksempel på, hvordan gennemførelsen af vandrammedirektivet kan initiere en planlægning, som

---

19 Denne fremstilling af projektet Tämnnaren er inspireret af min deltagelse i fremtidsværkstederne, vandrådets egne fremstillinger af processen (Tämnnarens Vattenråd 2012) og mine samtaler med forsker Hans Peter Hansen ved miljøkommunikation på SLU. I kapitlet henvises til værkstedsprotokoller, referater og baggrundsmateriale, dette er vedlagt som bilag.

tager direktivkravet om borgerinddragelse- og deltagelse alvorligt. Det vil sige en planlægning, hvor det er de borgere, som bor og lever omkring søen, der i fællesskab med hinanden og fageksperter udvikler ideer og visioner for den fremtidige udvikling af området omkring søen.

Det, som gør dette borgerdeltagelsesprojekt inspirerende og på mange områder eksemplarisk for forvaltningen på vandressourceområdet, er, at det udgør et eksempel på, at man inden for rammerne af vandrammedirektivet gør forsøg med igangsættelsen og gennemførelsen af borgerdeltagelse, som går videre end skriftlige høringer og klassiske borgermøder. Vandrammedirektivets krav om, at der i vandplanlægningen skal tilskyndes til aktiv deltagelse, opfyldes med borgerinddragelsesprojektet omkring søen Tämnnaren. Projektet fremstår derfor som en åbning, der på sigt kan inspirere til, at man også i Danmark igangsætter forsøg, der kombinerer gennemførelsen af vandrammedirektivet med deliberative og deltagerdemokratiske metoder.

## Søen Tämnnaren

Tämnnaren er Upplands største sø på i alt 38 kvadratkilometer, den er omtrent ligeså stor som Danmarks største sø Arresø. Søen har et rigt fugleliv, er udpeget til natura 2000-område, har stor rekreativ værdi og leder vand videre til Uppsalas vandreservoir. Søen reguleres af sluser og diger, men er gennem årene blevet grundere, fordi søbunden hvert år hæver sig som følge af ophobning af plantemateriale på søbund og landhævning (Tämnnarens Vattenråd 2012).

Som eksempel på en af de forvaltningsmæssige problematikker, der er i relation til søen, kan nævnes den såkaldte 'vanddom'<sup>20</sup>. Jeg trækker denne frem, fordi den fremstod som et væsentlig omdrejningspunkt efter mit første møde med borgerne (Protokol Månkarbo 2009, Protokol Aspås 2009). Ifølge den eksisterende vanddom, som er fra 1973, skal Tämnnarens vandspejl være mellem 35,24 m og 34,32 m over havets overflade. Vandstanden reguleres ved dæmningen af Tämnnarens pumpelaug. Problematikken omkring denne vanddom er, at vandniveauet ofte

---

20 I Sverige findes en såkaldt Miljødomstol, hvor miljøsager kan afprøves. Herunder afgøres, hvordan miljølovgivningen konkret skal tolkes. Vanddomme er et resultat af dette, denne bestemmer, for Tämnnarens tilfælde, vandspejlets højde.

overskrider grænseværdierne angivet i vanddommen (Tämnarens Vattenråd 2012). Samtidig betyder den stadig grundere sø og de fastsatte grænseværdier, at søen er i stadig øget risiko for en total nedfrysning om vinteren, med en række alvorlige afledte biologiske konsekvenser. De lokale forhold i søen har således forandret sig gennem tiden og med den nuværende situation frygter flere borgere, at søen med tiden helt vil forsvinde (Heby 2009). Vandrådet og borgere har i borgerinddragelsesprocessen reageret på, at vanddommen er forældet og dermed ikke tager hensyn til nutidige lokale forhold (Tämnarens Vattenråd 2012).

Vanddommen fremstår som et eksempel på, hvorledes der i naturforvaltningen er diskrepans mellem de generelle lovgivningsmæssige rammer og den lokale kontekst. Problematikken er svært håndterbar, fordi Tämnaren forvaltes ud fra en generel betragtning, men samtidig viser der sig at være lokale forhold ved søen Tämnaren, som er svære at håndtere inden for rammerne af en sådan forvaltning.

## Vandrådet 'Tämnarens Vattenråd'

Det er det lokale vandråd i området, 'Tämnarens Vattenråd', som har været initiativtageren bag borgerdeltagelsesprojektet. Etableringen af vandråd i Sverige sker i regi af Länsstyrelsens (sammenligneligt med de nu nedlagte danske amter). Det er Länsstyrelsen, som på vegne af de svenske Vattenmyndigheter står for den konkrete kontakt og det konkrete samarbejde. Samtidig formidler Länsstyrelsen eventuel økonomisk støtte til borgerrettede forvaltningsprojekter i vandplanlægningen (Tämnarens Vattenråd 2012). Dette udgør et mulighedsrum for igangsættelse af borgerinddragelse og deltagelsesprojekter, som ikke eksisterer i den danske vandplanproces.

Vandrådet omkring Tämnaren nedsattes i 2007 og har som sådan ingen beslutningskompetence, men skal støtte Länsstyrelsens arbejde med at implementere Vandrammedirektivets målsætninger om vandkvalitet og øget lokal indflydelse, når vandrammedirektivet gennemføres:

*“Genom att bilda et vattenråd och gemensamt samarbeta med åtgärder behåller man som markägare eller brukare rådigheten över sitt vatten och ökar därmed det lokala inflytandet över sjöns framtid när EU's vattendirektiv skall genomföras”.*

(Tämnarens Vattenråd 2012)

Vandrådet består af interessenter omkring søen, såsom pumpelaug, grundejere, vandværker, natur- og beskyttelsesorganisationer, udviklingsråd og kommunen. Indenfor dette interessefelt er nedsat en arbejdsgruppe. Vandrådet finansierer sine aktiviteter ved ansøgninger om økonomisk støtte fra Länsstyrelsen, vandmyndighederne og den lokale bank (Tämnarens Vattenråd 2012).

## Fremtidsværkstedsforløb

I 2009 udvidede vandrådet sin forankring i lokalområdet, da det i samarbejde med Afdeling for miljøkommunikation ved SLU igangsatte et længerevarende forløb med afsæt i en kritisk utopisk tilgang. Forløbet startede med to såkaldte fremtidsværksteder i området omkring søen, hvor deltagende borgere udviklede ideer til den fremtidige udvikling af søområdet med afsæt i deres egne erfaringer med, viden om og ønsker til området (Protokol Månkarbo 2009, Protokol Asp-näs 2009). Efter værkstederne afholdes der opfølgende møder og andre tiltag. Forløbet er senere fulgt op af endnu et fremtidsværksted i lokalområdet (Protokol Nolmyra 2012).

Det, som den specifikke tilgang i denne lokale kontekst har budt ind med, er en potentiel mulighed for dannelsen af nye demokratiske praksisser. Selve fremtidsværkstedsmetoden drives frem af en bevægelse fra kritikken af de eksisterende forhold hen imod utopien om fremtidsmulighederne. Det er gennem denne bevægelse fra kritik til utopi, at de, som deltager i fremtidsværkstedet, udvikler det, som kaldes en 'fælles utopisk horisont' (B. S. Nielsen og K. A. Nielsen 2006). I de indledende værksteder i Tämnaren oplevedes synergien mellem kritikken og utopien, hvor deltagerne kom af med kritikken i den indledende fase. Alle fik så at sige luft, efter eksempelvis problematikken omkring den forældede vanddom blev afhandlet i kritikfasen (Protokol Månkarbo 2009, Protokol Asp-näs 2009). Derefter gav deltagerne sig selv og hinanden frirum til bevæge sig ind i utopien om, hvorledes søen kunne forvaltes, hvis de helt selv kunne bestemme.

I den kritisk utopiske tilgang er skabelsen af frirum et væsentligt greb. Frirummet udgør det forandringsorienterede potentiale, hvori borgere med afsæt i deres hver-



dagsliv kan bevæge sig udover reproduktionen af den 'realitetsmagt'<sup>21</sup>, som allerede dominerer hverdagslivet. Frirummet udgør så at sige et frirum *til* noget og ikke et frirum *fra* noget (M. Bladt og K. A. Nielsen 2013, M. Bladt 2012). I Tämnaaren er fokus ikke orienteret omkring den modvillige tilgang til frirummet, som eksempelvis modstanden mod landbrugets kvælstofudledning eller, omvendt, modstanden mod skærpede miljøkrav til landbruget. Forløbet er orienteret omkring skabelsen af et frirum *til* noget – til de fælles utopier om, hvorledes borgerne med afsæt i et bredt hverdagsliv ønsker sig fremtiden. Utopitemaer som bedre tilgængelighed for offentligheden, en ren sø, ensartet vandstand hele året, kulturelt, socialt og økonomisk samspil med lokalsamfundet, bidrag til energiproduktionen og mindre vegetation i søen er eksempler på temaer, som udviklede sig gennem utopifasen i Tämnaaren-projektet (Protokol Månskarbo 2009, Protokol Aspås 2009).

Fremtidsværkstederne blev taget videre med realiseringsfasen, hvor deltagerne formulerede mere konkrete handlingsudkast til fremtiden omkring Tämnaaren. Disse omhandlede fremtidsudkast omkring temaer som; Tämnaaren 2040 – skrab søen og anvend materialet til jordforbedring og gødning, Jævnt vandniveau – ny vanddom, Rekreation rundt om søen, Dybere sø – større vandspejl, Mindre vegetation i søen, Vandringsstier. Temaerne imellem varierer, men viser, at borgerne har deltaget i viden om søen og visioner for fremtiden omkring søen. Det er disse visioner, der i vandrådet og i samarbejde med borgerne arbejdes videre med i Tämnaaren (H. P. Hansen og N. Sriskandarajah 2012).

Fremtidsudkastene står som det konkrete resultat af værkstederne, men resultatet fra værkstederne rækker videre end disse konkrete forslag til forvaltningen af søen. Værkstederne har åbnet for en diskussion af forvaltningen af lokalområdet og det fremtidige samspil mellem mennesker og natur, men her med afsæt i borgeres lokale viden og hverdagsliv. Dette afsæt holdes der fast i, når eksperter og myndigheders viden senere bringes i spil i processen.

## FASTLÅSTE HANDLINGSSPOR UDFORDRES

Når svaret på vandrammedirektivets krav om borgerinddragelse og deltagelse i

---

21 Realitetsmagten forstås som en strukturel magt, hvori alternativer ikke kan etableres indenfor den bestående instrumentelle fornuft (P. Olsén, B. S. Nielsen og K. A. Nielsen 2003).

Danmark bliver skriftlige høringer, så reproduceres de fastlåste handlingsmønstre, som forvaltningen af vand og natur er underlagt. Skriftlige høringer som metode til borgerinddragelse og deltagelse stiller ikke borgerne i en position, hvor de er egentlige deltagere. Den her beskrevne tilgang fremstår som et modbillede til vandplanlægningen i Danmark, fordi tilgangen bygger på en grundlæggende deliberativ demokratisk tilgang og tænkning, hvori borgeres deltagelse som borgere i planlægningen såvel som erfaringer og åbenheden for forskellige videns- og rationalitetsformer er et uomgængeligt princip (K. A. Nielsen og B. S. Nielsen 2007). Der er flere principper inden for kritisk utopisk tilgang, som kan være med til at løse op for nogle af de fastlåste handlemønstre, som bliver tydelige i den danske vandplanlægning. De principper, som her trækkes frem, har afsæt i de fastlåstheder, der er i den danske forvaltning eksempelvis i relation til favoriseringen af særinteresser og den ekspertorienterede tilgang. Som nævnt før repræsenterer borgerdeltagelsesprojektet omkring Tåmnaren et modeksempel til dette, fordi den gennemgribende orientering omkring deltagelse er et opgør med centreringen omkring særinteresser og eksperter.

Som beskrevet er værkstedsforløbet i vandrådet ikke afsluttet, det indeholder også, ligesom andre forsøg med borgerdeltagelse, en række sociale, økonomiske og ikke mindst institutionelle vanskeligheder. Processen fortsætter imidlertid og der gennemføres stadig lokale aktiviteter, hvor Tåmnarens fremtid diskuteres med en intention om at kunne påvirke den fremtidige planlægning og forvaltning. Derfor peger denne fremstilling ikke på projektets konkrete resultater, men trækker de perspektiver frem, som viser en anden deltagelsestendens i planlægningen, som stadig er undervejs.

## Et bredt hverdagslivsperspektiv

Det er en bred gruppe af borgere, som deltager i borgerinddragelsesprojektet omkring Tåmnaren (Tåmnarens Vattenråd 2012). Metoden ser således ikke ud til primært at inkludere særinteresser som naturbeskyttelsesinteresser eller jordejere, som der med den skriftlige høring ses en tendens til.

I borgerdeltagelsesprojektet omkring Tåmnaren er planlagt en åbning af projektet mod offentligheden ved gennemførelsen af både et forskningsværksted og et offentlighedsarrangement i foråret 2013 (Indbydelse 9. november 2012).

Arrangementerne skal være med til at sandsynliggøre, at deltagerne og deres fremtidsudkast ikke lukker sig om sig selv. Offentlighedsarrangementet udgør en åbning mod den øvrige offentlighed, som skal bidrage til at validere og videreudvikle deltagernes fremtidsudkast (P. Olsén, B. S. Nielsen og K. A. Nielsen 2003). Forskningsværkstedet<sup>22</sup> inviterer lægfolk og eksperter til at forholde sig til deltagernes udviklede fremtidsudkast og gå i dialog med deltagerne omkring deres forslag. Begge arrangementer udgør konkrete metodiske greb i kritisk utopisk aktionsforskning, hvor samfundsmæssige og almene problemstillinger medtages i deltagernes utopiske fremtidsudkast (K. A. Nielsen og B. S. Nielsen 2007). Herigennem sandsynliggøres det, at særinteresser ikke overtager rummet, fordi der inviteres en bred offentlighed ind, som kan give kommentarer og perspektiver på deltagernes fremtidsudkast. Dette er med til at kvalificere deltagernes ønsker til fremtiden i en samfundsmæssig sammenhæng. Deltagernes fremtidsudkast udfordres løbende af et alment forskningsperspektiv, udgjort af eksperter på feltet og en bred offentlighed.

Det særlige ved fremtidsværkstedetsforløbet er, at videnformer ikke, som i den skriftlige høring, forbliver adskilte. Vidensformer mødes gennem processen, beriger hinanden og herfra videreudvikles fremtidsudkast. Deltagelsen er omvendt i den forstand, at det ikke er myndighederne, som har sat rammerne for deltagelse eller formuleret dagsordenen. Det er borgerne, som med afsæt i deres hverdagsliv udvikler fremtidsudkast, hvorefter processen åbner sig for inkluderingen af eksperter og myndigheder. Således er der en tydelig forbindelse til begrebet *omvendt participation* og den systemuafhængighed som begrebet understreger. Tilgangen er således et opgør med en teknokratisk forvaltning, hvor det alene er eksperter, der formulerer både spørgsmål og svar til den fremtidige planlægning. Borgerdeltagelsen i Tåmnaren giver borgerne mulighed for at formulere spørgsmålene til fremtiden, hvorefter eksperterne inviteres ind til at give faglig sparring på fremtidsudkastene.

---

22 Forskning skal her forstås i en kritisk utopisk tænkning, hvor forskning udmærker sig ved at være det almenes talerør (K. A. Nielsen og B. S. Nielsen 2007).

## Samarbejde på tværs af vidensformer

De fremtidsudkast, deltagerne har udarbejdet, er endnu ikke blevet udfordret af offentligheden uden for værkstedet, ligesom forskningsværkstedet først afholdes i starten af 2013. Alligevel foregribes forskningsværkstedets konkrete sigte mod at bringe eksperter, myndigheder og lægfolk sammen i processen, når forskellige fagpersoner og eksperter har været inviteret ind i forløbet.

Allerede i de første fremtidsværksteder udtrykte deltagerne en interesse for, at andre vidensformer er nødvendige for udviklingen af fremtidsudkastene (Protokol Månkarbo 2009, Protokol Aspnäs 2009). Senere i processen har vandrådet udtrykt ønske om at afholde et forskningsværksted, hvor eksperter kan inviteres ind (Referat 3. juni 2010). Vandrådet fremhæver selv samarbejdet med vandmyndighederne, forskellige universiteter, museer, udviklingsråd, Länsstyrelsen og områdets kommuner (Tämnarens Vattenråd 2012). Som del af processen har studenter fra universiteterne i området gennemført naturvidenskabelige undersøgelser af søen og af de løsningsforslag, som deltagerne i fremtidsværkstedet har rejst på fremtidsværkstederne. Samtidig undersøger en gruppe deltagere med fageksperters hjælp kvaliteten af søbundens slam som potentiale for biogas (Tämnarens Vattenråd 2012).

Dette er samarbejder, som er undervejs og som tegner perspektiver for projektet, der udspringer af kritisk utopisk aktionsforsknings gennemgribende deltagerorientering og insisteren på en samfundsmæssighed. De projekter, der arbejdes med, rækker videre end den deloffentlighed, som er etableret med selve fremtidsværkstedet. De inkluderer og involverer samfundet som en helhed. I et demokratisk bæredygtighedsperspektiv er projektet godt på vej, fordi der er tendenser, der peger i retningen af, at når borgere får ansvar og rum til deltagelse, så sætter de dagsordenen. Ikke kun ud fra deres egeninteresse, men de inkluderer, med afsæt i de fremtidsønsker, som er tæt knyttet til deres hverdagsliv, også andre vidensformer som den naturvidenskabelige viden.

## Tämnaren som ufærdigt svar på demokratisk bæredygtighed

Modsat vandplanlægningen i Danmark står Tämnaren som et eksempel på, at man i vandplanlægningen, trods de mange modsatrettede interesser, åbner for

skabelsen af et rum, hvori offentligheden kan diskutere den fremtidige udvikling i deres lokalområde. I borgerdeltagelsesprojektet Tämnnaren er kravet om borgerinddragelse og deltagelse institutionaliseret, da det er initieret med vandrammedirektivet og forvaltningsmæssigt er forankret ved vandmyndighederne. I den lokale kontekst løsriver borgerdeltagelsen sig imidlertid fra denne institutionalisering, hvor der ikke er sat rammer for borgernes fremtidsønsker, men deltagelsen netop er borgernes. Forvaltningen er så at sige sat ud på sidelinjen, mens der udvikles fremtidsudkast for området.

Borgerdeltagelsesprojektet er undervejs, der er planer om offentlighedsarrangement og forskningsværksted, som vil tage fremtidsværkstedet videre. Projektet indeholder således en ufærdighed, hvori der er en åbning, der kan tegne nye alternative fremtidsscenarier for udviklingen i området. Den demokratiske vinkel på projektet er bred, fordi den både er funderet i selve fremtidsværkstedsmetoden og i den kritisk utopisk aktionsforsknings brede deltagelsesideal, som rækker videre end den lokale kontekst. Kritisk utopisk tænkning er orienteret omkring et alment perspektiv. Det er denne demokratiske proces mellem den særlige konkrete kontekst og det almene, hvori bæredygtighedsrefleksionerne er og bringes ind i processen og dermed giver retning på, hvorledes i dette tilfælde søen og vandkvaliteten i et alment perspektiv sikres.

# Konklusion

Vandplanlægningen er et forsøg på at initiere en planlægning, som kan tage vandressourceanvendelsen i en mere bæredygtig retning. I vandrammedirektivet beskrives, at en forudsætning for vandplanprocessen er, at offentligheden oplyses, høres og inddrages, samt at der i planprocessen er et nært samarbejde og en samordnet indsats på fællesskabsplan, nationalt plan og lokalt plan. I denne konklusion opridses dette forsøg, herunder de forhold som har haft indflydelse på, at borgerinddragelsen bliver en minimumsløsning, og at samarbejdet mellem myndighedsniveauer udgrænses.

Konklusionen trækker de analytiske pointer frem, som gennem afhandlingen er blevet fremanalyseret. Tematisk er det elementer som miljøvurderingen, borgerinddragelsen og offentlighedsperspektivet i vandplanprocessen, der her centrerer omkring. Disse elementer viser i deres helhed vandplanprocessens barrierer og potentialer for demokratisk bæredygtighed. I forlængelse af de analytiske pointer fremhæves også videreførende perspektiver, som ligger i forlængelse af de konklusioner, som her skitseres.

## MILJØVURDERINGEN FORBLIVER INSTRUMENTEL

Det, der adskiller miljøvurderingen fra selve planen og dermed giver den en særlig position i vandplanlægningen, er muligheden for at bringe alternativer ind i planlægningen. Der er imidlertid flere forhold, som lukker for, at alternativer kan bringes ind i vandplanprocessen. For det første åbner den danske lovgivning ikke for, at offentligheden kan deltage i opstartsfasen af miljøvurderingen, hvorfra alternativer kan foreslås. For det andet tydeliggør miljøvurderingsrapporten, at alternativer til planen kan afvises med reference til, at de ligger uden for politiske retningslinjer, som er truffet i anden sammenhæng. Sammen med udelukkelsen af offentligheden i denne opstartsfase tilsidesætter dette et af miljøvurderingens

mest grundlæggende potentialer, som er at belyse alternative løsninger til planen, inden den vedtages. Sådanne perspektiver kan sikre, at den beslutning, der er i gang med at blive truffet, ikke kun har afsæt i videnskabelige beregninger vedrørende vandløb, randzoner eller vådområder, men også er funderet i den faglighed, viden, erfaring og værdier, som eksisterer hos de borgere, der lever i og med den natur, som reguleres. Samtidig forbliver miljøvurderingen en generel vurdering i den forstand, at den ikke er en konkret vurdering af vandplanens effekt på det enkelte vandopland, som vandplanen er opdelt i. Den vurderer ikke, hvilke konkrete miljøkonsekvenser de foreslåede tiltag har på naturmæssige, sociale og økonomiske interesser. Dermed tilføjer miljøvurderingen ikke noget nyt til planprocessen, men sætter en lav standard for miljøvurderingens bidrag til planlægningen.

Selvom miljøvurderingen som proces har forløbet sideløbende med vandplanprocessen, er den politiseret, hvilket har vanskeliggjort vurderingen af planens reelle effekt på miljøet og inkluderingen af alternativer. Med indførelsen af det politiske udvalg Grøn Vækst forhindres en egentlig vurdering af planens effekter på miljøet, fordi beslutninger om virkemidler og mål vedtages her. Således forhindrer planen for Grøn Vækst miljøvurderingen i at opfylde de formelle krav til offentlig inddragelse, hvor høringssvar og vurdering af alternativer reelt kan medtages i planlægningen.

I vandplanprocessen omgår det administrative system det indholdsmæssige i miljøvurderingen, herunder borgerinddragelsen. Hvis miljøvurderingen skal give et substantielt bidrag til planlægningen, må der etableres en praksis, hvor miljøvurderingen bringes ind som en offentlighedsproces på et tidligt tidspunkt i planlægningen og inden politiske forhandlinger, hvor der er åbenhed over for anderledes perspektiver. En reel inddragelse af offentlighedens faglighed, viden, erfaring og værdier vil give indhold til miljøvurderingen. Herfra vil der etablere sig ønsker, ideer og forslag til planlægningen, som ikke kun har afsæt i det systemiske, men også i et bredt hverdagsliv. Potentialet i miljøvurderingen som planredskab er, at denne viden eller faglighed fra borgerne i kombination med eksperternes faglighed kan supplere hinanden. Således at der skabes bredere grundlag for, at de vandplaner, som er under udarbejdelse, også sikrer vores vandmiljø, når de implementeres.

Som beskrevet i kapitel 5 om de lovgivningsmæssige rammer i vandplanprocessen, så er der i Danmark valgt en model, hvor det er den myndighed, der udarbejder

planen, som også er ansvarlig for gennemførelsen af miljøvurderingen. Vanskelighederne omkring miljøvurderingen skal nok også ses i lyset af denne konstellation, hvor det er kommuner og stat som planlæggende myndigheder, der i planprocesser er ansvarlige for både plan og miljøvurdering. Et oplagt svar på dette er adskillelsen mellem den planlæggende myndighed og den miljøvurderingsansvarlige myndighed – altså en indførelse af en uafhængig part i miljøvurderingsprocessen. Spørgsmålet bliver, om en ekstern miljøvurderingspart kan være uafhængig. Opdelingen afskærer rent strukturelt miljøvurderingen fra at blive en integreret del af den offentlige forvaltning og dens faglige vidensdeling. Set i det demokratiske bæredygtighedsperspektiv bliver mit foreløbige svar på denne strukturelle diskussion indførelsen af nye offentlighedsformer. Her er borgerdeltagelsesprojekter som Tåmnaren et eksempel på, at offentligheder bringer alternativer til planlægningen og bryder med en topstyret planlægning. Vandforvaltningens mulighedsrum for offentlighed i planlægningen, med konstellationen af lokalt forankrede vandråd, er inspirerende for en miljøvurderingspraksis. Disse offentlighedsrum vil i et miljøvurderingsperspektiv udgøre offentligheder, hvori der kan udvikles politisk handlen, som kan udfordre den politiske topstyring og skabe grundlag for en indholdsmæssigt bred miljøvurdering.

## BORGERINDDRAGELSEN UDGRÆNSES

I vandrammedirektivet udstikkes krav om, at offentlige konsultationsfaser skal have en bestemt varighed, men der stilles ingen krav til det indholdsmæssige i borgerinddragelse. I Danmark fokuseres på offentlighedens indsigelsesmuligheder gennem skriftlige høringer, en metode der af EU betegnes som en minimumsløsning. Kravet om, at medlemsstater skal opfordre til aktiv inddragelse og deltagelse, er forsøgt gennemført med Vand- og Naturrådene i regi i statens miljøcentre, men er et halvhjertet forsøg, når der samtidig lukkes for dialogen. I Sverige har man i modsætning til dette reelt eksperimenteret med borgerinddragelse- og deltagelse i gennemførelsen af vandrammedirektivet, som rækker videre end skriftlige høringer.

Som analysen af lukningerne for demokratisk bæredygtighed viser, så kan borgerinddragelsen ikke betragtes isoleret, fordi borgerinddragelsens forankring i den offentlige forvaltning har indflydelse på dens mulighedsrum. I vandplanprocessen eksisterer en lukkethed, som både kan identificeres på forvaltningsniveauerne og imellem forvaltningsniveauerne. Forvaltere i staten afkobles i perioder vandplan-



processen, som er domineret af skiftende politiske udmeldinger og retningslinjer. Kommuner afkobles planlægningen, når det statslige niveau ikke samarbejder med kommunerne om de vandplaner, som kommunerne senere skal udmønte i den lokale planlægning. På det lokale plan gennemføres skriftlige høringsfaser, hvor borgere har mulighed for at komme med indsigelser. Men vandplanerne definerer, hvad der skal ske i de enkelte områder, så på det lokale plan bliver det en uoverskuelig opgave at igangsætte reel borgerinddragelse eller borgerdeltagelse, hvor borgere som et minimum kan influere på planen. Borgerinddragelsen bliver en bureaukratisk procedure, som opfylder lovkravets mulighed for indsigelse, men ikke åbner for en reel inddragelse af borgernes perspektiver og slet ikke kommer i nærheden af noget demokratisk ideal om borgerdeltagelse.

Borgerinddragelse og især borgerdeltagelse står i kontrast til strukturen i bureaukratiet. I bureaukratiet initieres planstrategier fra oven, hvorimod borgerinddragelse- og deltagelse er en praksis, der får indhold fra et borgerperspektiv, som opstår fra neden. Dette udgør en indlejret strukturel forskel, der også har indflydelse på, at borgerinddragelsen udgrænses og er vanskelig at sammentænke i vandplanprocessen. I borgerinddragelse- og deltagelse skal forvaltningerne være forberedte på og have muligheden for, at slippe styringen i planlægningen, ellers forbliver borgerinddragelsen endnu en gang blot en legitimering. Dette udgør en strukturel udfordring, som der i Sverige forsøgs at løse op for, når borgergrupper med støtte fra vandforvaltningen kan nedsætte lokale vandråd. Dette udgør et forsøg med en institutionalisering af borgerinddragelsen, som åbner for skabelsen af deltagesrum, hvori det er borgerne og ikke myndighederne der sætter dagsordenen. Dette står i kontrast til Danmark, hvor borgerinddragelsen blot forbliver i rettigheden til at blive hørt, til at klage og til information i forvaltningen af vand. Her løsner den bureaukratiske forvaltning ikke styringen.

Borgerinddragelsen forudsætter en kritisk debat, så der kan udvikles på og stilles retningslinjer for, hvordan man ønsker borgerinddragelsen i fremtiden. Der skal være den samme vægt på og respekt omkring borgerinddragelsen, som der er omkring de mange naturvidenskabelige forundersøgelser til vandplanlægningen, fordi det er borgerinddragelsen som proces, der sammen med de naturvidenskabelige undersøgelser skal forankre vandplanlægningen. Borgerdeltagelsesprojektet omkring søen Tämnaaren er et eksempel på, hvorfor deltagelsen er vigtig. Når borgere med afsæt i et bredt hverdagsliv forholder sig til det fremtidige liv i og omkring søen, så sandsynliggøres det, at hverken særinteresser eller eksperter overtager

styringen i processen. Dels fordi afsættet har været et bredt hverdagsperspektiv, dels fordi de ideer og forslag til fremtiden som udvikles, løbende udfordres af borgere og eksperter.

## INTERESSEORIENTERINGEN UDGRÆNSER OFFENTLIGHEDEN

I analysen af den skriftlige høring bliver det tydeligt, at den offentlighed, som deltager i vandplanprocessen, er myndigheder, organisationer, fageksperter og erhvervsinteresser. Det er disse interesser, der i den skriftlige høring byder ind med individuelle ønsker og forslag til planlægningen. Samtidig viser analysen af den skriftlige høring en tendens til, at interessers faglighed og viden forbliver adskilt, når skriftlige høringer benyttes som borgerinddragelse. Dermed udmøntes det brede offentlighedsbegreb, som direktiverne introducerer, ikke i den danske planlægning. Der skabes ikke afsæt for, at mere fællesskabsorienterede perspektiver eller visioner for fremtiden kan etablere sig. Den skriftlige høring som metode reproducerer interesser og fremkalder ikke nye fællesskabsdannende perspektiver på miljøet. Løsningerne på de miljøproblematikker, vi står overfor, bliver hermed et udtryk for enkeltes separerede interesser.

Set i et demokratisk perspektiv forbliver vandplanprocessen, med gennemførelsen af de mange skriftlige høringer, inden for den liberale demokratimodel i den vertikale demokratiforståelse. Den supplerende høring til jordejere inden vedtagelsen af vandplanerne understreger også denne demokratitilgang, hvor det netop er individuelle private interesser, som repræsenteres, og ikke bredere samfundsmæssige perspektiver. Borgeren bliver, som Tim Knudsen beskriver det, betragtet mere som en *part* end som en *medborger* (T. Knudsen 2003). Den samme tendens ses i den danske udmøntning af vandrammedirektivet, når opfordringen om aktiv inddragelsen og deltagelse oversættes til indsigelsesmuligheder.

Planprocessen afspejler en liberal demokratitilgang koblet med en governance-tilgang på det centrale plan, hvor det politiske niveau, topembedsværket og det topkommunale niveau forhandler bag lukkede døre. Her forskydes den politiske beslutningsproces bort fra den offentlige indsigt og deltagelse. Denne individorienterede tilgang til demokratiet, som både analysen af den skriftlige høring og de lovgivningsmæssige rammer støtter op om, er en barriere for etableringen af

en planlægning, som tilgodeser samfundet som et hele. Når medborgerbegrebet tilsidesættes og særinteressers deltagelse favoriseres, udgrænses det hverdags- eller livsverdensperspektiv, som den brede offentlighed kan byde ind med i planlægningen. I et bæredygtighedsperspektiv forbliver perspektiver, der har afsæt i det naturmæssige, det økonomiske og det sociale, adskilte. Borgerinddragelsen afspejler den individuelle parts prioritering af økonomi eller natur. Her mistes den sammenhængskraft, som er i bæredygtighedsbegrebet, fordi borgerne med deres subjektivitet står tilbage som afkoblede hinanden, når den demokratiske proces ikke går videre end repræsentativitet i den vertikale demokratipraksis.

## INGEN OFFENTLIGHED I OG IMELLEM FORVALTNINGSNIVEAUERNE

Offentlighedsproblematikken kan også rettes indad i forvaltningen. Her bliver offentlighed et spørgsmål om, hvorvidt der i forvaltningen etableres rum, hvori forvalterne har mulighed for at udtrykke utilfredsheder og ønsker. Både statsforvaltere og kommunale forvaltere fortæller, at dialogen mellem forvaltningsniveauerne er fraværende. I den statslige forvaltning fortæller statsforvaltere desuden, at efter nedlæggelsen af amterne er dialogen i styrelsen erstattet af hierarkiske kommandoveje, hvilket bliver den statslige forvaltnings svar på demokrati i organisationen.

Med nedsættelsen af det centralpolitiske udvalg Grøn Vækst, som definerer den overordnede plan for miljøindsatsen og et landbrug i vækst, indføres en topstyring i planlægningen. Den centralpolitiske styring betyder, at de statslige og kommunale forvaltningsniveauer adskilles, mens det toppolitiske niveau afhandler. Derefter informeres kommunerne om, hvilke tiltag de skal implementere med vandplanerne. Som forvalternes refleksioner sammen med analysen af lukninger i vandplanprocessen viser, så udgør Grøn Vækst i dette perspektiv et destruktivt indslag i vandplanprocessen, som spiller forvaltningsniveauerne ud mod hinanden og underminerer den viden og faglighed, som er i kommunerne og i offentligheden. Indførelsen af det politiske udvalg Grøn Vækst viser eksemplarisk, hvordan topstyret planlægning inden for et repræsentativt demokrati er legitimt.

De statslige forvaltere i vandplanprocessen fortæller om deres virke i denne bureaukratiske struktur, hvor dialog erstattes af kommandoveje, og der er en frygt for reprimander samt et loyalitetskrav. Forvalterne i det bureaukratiske system

udtrykker her en utilfredshed med planprocessen. De modsætter sig i refleksionsrummene den nedsmeltning og destruktion, som de har oplevet i vandplanprocessen. Potentialet er, at der i denne utilfredshed med demokratiet i organisationen også er et ønske om noget andet, mod det, som flere udtrykker som ønsket om dialog. Det egentlige indholdsmæssige i dette ønske om dialog udtrykker et basalt behov for et udvidet rum for faglighed i den offentlige forvaltning. Både statslige og kommunale forvaltere er imod, at fagligheden låses fast mellem forvaltere i stat og kommuner samt mellem forvaltningen og borgerne. Forvalternes refleksioner over deltagelse i deres fortælling udgør en åbning mod, at der i den fremtidige planlægning løsnes op for de bureaukratiske strukturer og skabes demokratiske rum, hvori dialogen omkring planlægningen kan tage form.

Vandplanforløbet rejser et demokratiteoretisk spørgsmål om, hvorvidt det er politikerens rolle kun at sikre repræsentativitet, eller om den folkevalgte politiker også har pligt til at tage demokratiet videre hen imod et deltagerdemokrati, som er en anden måde at tænke og praktisere demokrati på. Dette vil være et opgør med politikernes rolle som udelukkende værende repræsentanter for udvalgte borgernes holdninger hen imod politikere som repræsentanter for, at borgernes holdninger medtages i planlægningen gennem en deltagerdemokratisk proces. Carol Pateman rejser som beskrevet i teorien også denne diskussion. Det er ligeledes et perspektiv, som findes inden for både Jürgen Habermas' og Hal Kocks deliberative demokratitilgang. Her kan hverken det deliberative eller det repræsentative stå alene, de er hinandens forudsætninger (J. Habermas 2005). Forslaget er, at det er et politikeransvar at sikre begge demokratiske processer i planlægningen. Det vil sige, at de repræsentative strukturer opfyldes, og at der i planlægningen er mulighed for skabelsen af egentlige praksisrum, hvori deltagelse reelt kan praktiseres.

## STYRINGEN ER VANSKELIG AT IDENTIFICERE

Det er analysen af vandplanprocessen set i et demokratisk bæredygtighedsperspektiv, som har været omdrejningspunktet for afhandlingen, og ikke en magtanalyse. Men i processen er der antydninger af en styringen fra landbruget, som er uden manifest. Magten herfra er u håndgribelig, den gør sig gældende i forskellige typer af netværk, hvor den ligger latent. Med udvalget Grøn Vækst indføres en gennemgribende stærk centralpolitisk styring i vandplanlægningen. Stadig kan magten ikke lokaliseres direkte, man kan ikke entydigt pege på, hvorfra magten

kommer. Men med de konstellationer, som eksisterer i forvaltningen, og med de konstellationer, som opfindes undervejs i forvaltningen, kan angives retninger på, hvad magten centrerer sig omkring.

I beskrivelsen af vandplanforløbet og forvalternes fortælling om vandplanforløbet er der flere ikke-planlagte konstellationer, som antyder, at en særinteresse som landbruget, der er en berørt økonomisk privat interesse, får tildelt en særlig position. Konkrete konstellationer, som peger i retning af dette, er, at de skriftlige høringer henvender sig til særinteresser, at den afsluttende høring kun rettes til jordejere, og at kvælstofreduktionen nedjusteres fra 30.000 til 9000 ton, efter længerevarende politisk uenig i Venstres folketingsgruppe, landbrugets trusler og protester fra nordjyske kommuner. Denne optegning af landbrugets interageren forskellige steder i vandplanprocessen beviser ikke, at landbruget har magten, men den viser, at landbruget som en uforholdsmæssigt stærk særinteresse får særlige privilegier i form af egen høring og protester, som Christiansborg responderer på.

Styringen i vandplanprocessen skal også ses som indlejret i den bureaukratiske forvaltning, som med statsforvalternes beskrivelse fremstår som udemokratisk. Konkret kan denne udemokratiske organisering identificeres, når statsforvaltere efterlyser offentlighed i forvaltningen, og når dialogen med kommunerne lukkes ned af styrelsen centralt. I den på daværende tidspunkt fungerende konstellation centraliseres magten mod toppen af styrelsen, mens de statslige forvaltere i miljøcentrene blot udfører handlinger.

Styringen skal nok identificeres et sted mellem denne bureaukratiske konstellation og de konstellationer, som gennem vandplanprocessen ser ud til at skabe forandringer i planprocessen. Nedsmeltningen af planprocessen og afkoblingen af myndigheder og offentlighed kan ses som en handling, der konkret sker med nedsættelsen af den på forhånd ikke-planlagte konstellation Grøn Vækst. Processen lader sig netop gøre, fordi det bureaukratiske forvaltningssystem med sin organisering, der ikke giver rum til, at statsforvalterne kan gå i dialog om forvaltningssystemets utilstrækkelighed, har magten til at underbygge denne nedsmeltning. Dette understøttes af det mulighedsrum for topstyring, som det repræsentative demokrati i den liberale fortolkning giver rum for.

## DEMOKRATI OG BÆREDYGTIGHED

I begrebet demokratisk bæredygtighed, som det opridses i indledningen, understreges, at kun en demokratisk proces kan definere, hvad bæredygtighed er. Overført til vandplanlægningen betyder det, at det er den demokratiske proces, der skal angive retningen på en bæredygtig regulering af vores vandressourcer.

Vandplanprocessen er demokratisk, den opfylder kriterierne for det repræsentative demokrati. Men den forbliver inden for en liberal vertikal demokratiform, hvor borgernes private indsigelsesmuligheder opfyldes gennem skriftlige høringer. Det deliberative eller deltagerdemokratiske potentiale, som eksisterer i vandrammedirektivet, og som der eksempelvis eksperimenteres med omkring søen Tämnaaren, bringes ikke i spil. Vandplanprocessen i Danmark opfylder EU's minimumskrav til offentlig deltagelse, men tager ikke kravet i nærheden af det, EU refererer til som 'best practice'. Det vil sige deltagelsesmetoder- og tilgange, som ligger inden for det deliberative demokrati og deltagerdemokratiet, altså i den horisontale demokratiforståelse. Når den offentlige inddragelse i den danske implementering af vandrammedirektivet ikke tages videre end minimumsløsningen, er det bekymrende. Det underbygger og fastholder udviklingen af en forvaltning, hvor demokrati som styreform forbliver i borgernes rettigheder til information, indsigelser og klage, men ikke tager deliberative eller deltagerdemokratiske udfordringer op. Det samtaledemokrati, som Hal Koch i efterkrigstiden fremhævede i debatten, og det deltagerdemokrati, som udviklede sig i 1960-1970'erne, er sat ud af spil. Dette demokratihistoriske blik på vandplanprocessen viser noget om, hvor sårbar deltagelsen er.

Det er med de demokratiske strukturer i forvaltningen og *mellem* forvaltning og offentlighed, at de bæredygtige løsninger kan indfanges. De reguleringer som foreslås med vandplanerne er hverken forankret hos borgerne eller hos de lokale myndigheder. Demokratisk bæredygtighed står som et uforløst potentiale, der kunne have angivet en fælles retning i vandplanlægningen, indeholdende et alment perspektiv. Deltagelselementet i begrebet demokratisk bæredygtighed, bringes ikke i spil, hvilket kunne angive en indholdsmæssig retning på en fælles udvikling, forankret både i forvalternes faglige viden og i borgernes viden og erfaringer.

Vandplanlægningen tolkes som et svar på, hvorledes vi imødekommer den bæredygtighedsproblematik, der er højaktuel både lokalt og globalt. Bæredygtighed

omhandler et tema, en problematik som knytter sig til et samfund, derfor skal dette samfund inddrages i en demokratisk proces, så vi i fællesskab kan løse op for de udfordringer, vi står overfor. Bæredygtige løsninger udvikles ikke i kunstige rum afkoblede omverdenen. Idealet er, at det er deltagelsestilgangen i demokratisk bæredygtighed, som et altid ufærdigt skridt på vejen, der angiver retningen i planlægningen.

# Referencer

- Agger, Peder (2007). *Naturbeskyttelsespolitikens udvikling*. I J. Holm, L. K. Petersen, J. Læssøe, A. Remmen og C. J. Hansen (red.), Økologisk modernisering på dansk – Brud og bevægelser i miljøindsatsen. Frydenlund.
- Altinget 28. oktober (2009). *Vand- og naturplaner afventer aftale med K.* Jerking, Anders. [www.altinget.dk](http://www.altinget.dk)
- Altinget 13. januar (2010). *Stærk utilfredshed med forsinkede vand- og naturplaner.* Jerking, Anders. [www.altinget.dk](http://www.altinget.dk)
- Altinget 23. marts (2010). *Kommunal undren over vand- og naturplaner.* Jerking, Anders. [www.altinget.dk](http://www.altinget.dk)
- Altinget 7. april (2010). *Venstre i intern strid om vandplaner.* Jerking, Anders. [www.altinget.dk](http://www.altinget.dk)
- Altinget 28. april (2010). *Venstre: Oppositionen vil lukke landbruget.* Jerking, Anders. [www.altinget.dk](http://www.altinget.dk)
- Altinget 28. april (2010). *Ellemann åbner for at udskyde vand-indsats.* Jerking, Anders. [www.altinget.dk](http://www.altinget.dk)
- Altinget 16. juni (2010). *Ellemann: Vandplaner i høring i september.* Jerking, Anders. [www.altinget.dk](http://www.altinget.dk)
- Altinget 23. juni (2010). *Ny styrelse skal hedde Naturstyrelsen.* Jerking, Anders. [www.altinget.dk](http://www.altinget.dk)
- Altinget 31. august (2010). *Vrede landmænd vil støvne staten.* Halberg, Emilie I. [www.altinget.dk](http://www.altinget.dk)
- Altinget 28. september (2010). *Nu kommer vandplaneren i høring.* Jerking, Andersen. [www.altinget.dk](http://www.altinget.dk)
- Altinget 17. januar (2011). *DMU: Hurtig indsats hvis fjordene skal reddes.* Jerking, Anders. [www.altinget.dk](http://www.altinget.dk)
- Altinget 9. februar (2011). *Landbruget vandt - vandmiljøet tabte.* Burlund, Anne og Jerking, Anders. [www.altinget.dk](http://www.altinget.dk)
- Altinget 6. april (2011). *Kommuner: Vi har svaret i blinde.* Jerking, Anders. [www.altinget.dk](http://www.altinget.dk)
- Altinget 12. april (2011). *Kommuner: Vores fejl er ikke rettet.* Jerking, Anders. [www.altinget.dk](http://www.altinget.dk)
- Altinget 11. maj (2011). *Forsinkede rapporter vækker undren.* Jerking, Anders. [www.altinget.dk](http://www.altinget.dk)
- Altinget d. 10. april (2012). *Styrelsen skal have ny struktur.* Jerking, Anders. [www.altinget.dk](http://www.altinget.dk)
- Altinget 15. maj (2012). *Naturstyrelsen: Ny struktur kan ikke vente.* Jerking, Anders. [www.altinget.dk](http://www.altinget.dk)
- Altinget 11. oktober (2012). *Altinget: Vandplanerne kræver borgerinddragelse.* Rosendal, Peter. [www.altinget.dk](http://www.altinget.dk)



- Andersen, Jens M. (2005). *Vandmiljøindsatsen*. Forlaget Hovedland.
- Andersen, J. G., Torpe, L. og Andersen, J. (2000). *Hvad folket magter - Demokrati, magt og afmagt*. Jurist- og Økonomforbundet.
- Arendt, Hannah (1958). *Menneskets vilkår*. Gyldendal.
- Arnstein, Sherry R. (1969). *A Ladder of Citizen Participation*. Journal of the American Institut of Planners, Volume 35, Issue 4.
- Bladt, Mette (2012). *Frirum og værksteder*. I Duus, G., Husted, M., Kildedal, K. Laursen, E. og Tofteng, D., *Aktionsforskning – en grundbog*. Samfundslitteratur.
- Bladt, Mette og Nielsen, Kurt (2013). *Free space in the processes of action research* (forthcoming). Action Research.
- Brundtland, Gro H. (1987). *Our Common Future*. Oxford University Press.
- Brussels (2011). Press releases: *Environment: Commission takes four Member States to court for failing to submit river basin plans*. Brussels 6. april 2011.
- Buckly, Ralf C. (1998). *Strategic Environmental Assessment*. I Porter A. and Fittipaldi J. (red.), *Environmental Methods Review: Retooling Impact Assessment for the New Century*. The Press Club.
- Cashmore, Matthew (2004). *The role of science in environmental impact assessment: process and procedure versus purpose in the development of theory*. Environmental Impact Assessment Review, Volume 24, Issue 4.
- Christensen, P., Elsborg, K., Kørnov L., Nielsen, E. H., Schmidt, J., Christensen, H. S. (2003). *Udbyttet af VVM – Evaluering af VVM i Danmark – Hovedrapport*, Miljøministeriet.
- Christensen, Per (2000). *Kampen om vandet – Grundbog i miljøplanlægning*. Aalborg Universitetsforlag.
- Clausen, Laura T. (2011). *At gribe muligheden for forandring: en analyse af ikke-deltagelse i naturbeskyttelsen med Møn som eksempel*. Roskilde Universitetscenter.
- Clausen, L. T., Hansen, H. P., og Tind, E. (2010). *Democracy and Sustainability - A lesson learned from modern nature conservation*. I K. A. Nielsen, M.Figueroa, B. Elling, E. Jelsø (Red.), *A new agenda for sustainability*. Aldershot: Ashgate.
- Collins, K., Blackmore, C., Morris, D., Watson, D. (2007). *A systemic approach to managing multiple perspectives and stakeholding in water catchments: some findings from three UK case studies*. Environmental Science & Policy, Volume 10, Issue 6.
- Dahl, Christian og Lykkeberg, Rune (2005). *Introduktionen til Menneskets vilkår*. I Arendt, Hannah, *Menneskets vilkår*. Gyldendal.
- Dahlmann, Jan (2004). *Vandmiljøplan I uredeligt lys*. Ingeniøren 20. februar 2004.
- Dahlstrøm, A., Nielsen, H. og Thuesen, S. (2005). *Menneske og natur I Nordsjælland – et borgerinddragelsesprojekt for forældre og børn*, specialeafhandling, Roskilde Universitet.
- DECA (2011). *Høringssvar til miljøvurderingen af de statslige vandplaner*. Det danske center for miljøvurdering.

- Directive 2000/60/EC. *The European Parliament and of the Council establishing a framework for Community action in the field of water policy*. EU.
- Directive 2001/42/EC. *The European Parliament and of the council on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment*. EU 2001.
- DOF d. 13. januar (2010). *Befolkningen er sat uden for indflydelse på naturen*. Riis, Niels.
- Elling, Bo og Nielsen, Jane (1997). *Miljøvurdering af lovforslag – studie i strategisk miljøvurdering og 2 eksempler*. Miljø- og Energiministeriet 1997.
- Elling, Bo (2000). *Integration of strategic environmental assessment into regional spatial planning*. Impact Assessment and Project Appraisal, Volume 18, Issue 3.
- Elling, Bo (2003). *Modernitetens miljøpolitik*. Frydenlund.
- Elling, Bo (2009). *Kritisk teori*. I Fuglesang, Lars og Olsen, Poul B. (red.), *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne*. Roskilde Universitetsforlag.
- Elling, Bo (2010). *A Record on Modernity, Rationality and Sustainability*. I "A new agenda for sustainability" Kurt Aagaard Nielsen, Bo Elling, Maria Figueroa, Erling Jelsøe. Ashgate.
- Elling, Bo (2013). *Kritisk teori* (forthcoming in new addition). I Fuglesang, Lars og Olsen, Poul B. (red.), *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne*. Roskilde Universitetsforlag 2010.
- EU (2001). *Gennemførelsen af direktiv 2001/42 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet*. EU.
- EU (2001). *Gennemførelse af direktiv 2001/42 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet*. EU
- EU (2003). Common implementation strategy for the water framework directive (2000/60/EC), *Guidance Document No 8, Public Participation in relation to the water frame directive*. EU.
- Finansministeriet (2007). *Fagligt udredningsarbejde om virkemidler i forhold til implementering af vandrammedirektivet, Juni 2007 – virkemiddeludvalget 2007*
- Folketinget (1987). *Beretning over vandmiljøplanen*.
- Folketinget (1998). *Aftale vedrørende Vandmiljøplan II*.
- Folketinget (2010). § 20-spørgsmål S 9 Om reduktion af kvælstof. 6. oktober 2010.
- Gardamer, Hans-Georg (1998). *Truth and Method*. London: Sheed & Ward.
- Gelder, Sarah R. og Shiva, Vandane (2002). *Earth Democracy - an interview with Vandana Shiva*. Yesmagazine, december 31, 2002.
- Gertz, F., Knudsen, L. og Wiborg, I. (2012). *Problematisk dansk implementering af Vandrammedirektivet*. Vand og jord nr. 3 2012.
- Gonzalez, Carla (2010). *Interpreting change in human-nature and long term social relationships*. Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.
- Grant, Ruth og Waagepetersen, Jesper (2003). *Vandmiljøplan II – slutevaluering*. DMU.

- Greenwood, Davydd (2010). *Forelesning: Action Research in Public Higher Education: Why it is Necessary and Why It is rare*. Ved ph.d.-kursus: Action research in relation to educational organizations – Rethinking the relation between macro, meso and micro level. 8.-10. december 2010.
- Habermas, Jürgen (1976). *Borgerlig offentlighed*. Oslo, Gyldendal Norsk Forlag.
- Habermas, Jürgen (1990). *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Oversat til dansk: *Borgerlig Offentlighed – Forord til det nye oplag 1990*. Informationsforlag 2009.
- Habermas, Jürgen (2005). *Demokrati og retsstat*. Hans Reitzels Forlag.
- Hansen, Hans P. (2007). *Demokrati og naturforvaltning*. Roskilde Universitetsstrykkeri.
- Hastrup, Kirsten (2010). *Feltarbejde*. I Brinkmann, Søren og Tanggaard, Lene (red.), *Kvalitative metoder en grundbog*. Hans Reitzels Forlag.
- Healey, Patsy (1996). *Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory*. I Campbell, Scott og Fainstein, Susan S. (red.), *Readings in Planning Theory*. Blackwell Publishing Ltd.
- Heby (2009). *Tämnaren på väg försvinna, 1. september 2009*.
- Hedemand, Trine og Strandberg, Morten (2009). *Pesticider påvirker naturen*. Forlaget Hovedland
- Honneth, Axel (1998). *Democracy as Reflexive Cooperation: John Dewey and the Theory of Democracy Today*. Political Theory, Volume 26, Issue 6.
- Hubert, B., Ison, R., Sriskandarajah, N., Blackmore, C., Cerf, M., Avelange, I., Barbier, B. og Steyaert, P. (2012). *Learning in European agricultural and rural networks: building a systemic research agenda*. I Darnhofer, I., Gibbon, D., Dedieu, B. (red.), *Farming Systems Research into the 21st Century: The New Dynamic*. SpringerLink.
- Hunsberger, C. A., Gibson, R. B. og Wismer S. K. (2004). *Increasing Citizen Participation in sustainability-centered Environmental Follow-Up*. Research report prepared for the Canadian Environmental Assessment Agency Research and Development Program.
- Hunsberger C. A., Gibson R. B og Wismer S. K. (2005). *Citizen involvement in sustainability-centred environmental assessment follow-up*. Environmental Impact Assessment Review 25.
- Højberg, Henriette (2009). *Hermeneutik*. I Fuglesang, Lars og Olsen, Poul B. (red.), *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne*. Roskilde Universitetsforlag.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004). *Aftale om strukturreformen*. Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Innes, Judith (1996). *Planning Through Consensus Building. A New View of the Comprehensive Planning Ideal*. Journal of American Planning Association, Volume 62.
- Ison, R., Röling, N., Watson, D. (2007). *Challenges to science and society in the sustainable management and use of water: investigating the role of social learning*. Environmental Science & Policy, Volume 10, Issue 6.
- Jensen, A., Andersen, J., Hansen, O. E. og Nielsen, K. A. (2007). *Planlægning i teori og praksis: et tværfagligt perspektiv*. Roskilde Universitetsforlag.
- Knudsen, Tim (2003). *Offentlighed i det offentlige*. Aarhus Universitetsforlag.

- Koch, Hal (1945). *Hvad er demokrati?* Gyldendal.
- Kronvang, B., Svendsen, L. M., Jensen, J. P. og Dørge J. (1997). Næringsstoffer - arealanvendelse og naturgenopretning” – Temarapport. DMU.
- Kvale, Steinar (1997). *InterView*. Hans Reitzels Forlag
- Kørnov, Lone og Christensen, Per (2007). *Strategic Environmental Assessment*. I Kørnov, L., Lund H. og Remmen A., *Tolls for sustainable development*. Aalborg Universitet.
- Larsen, Øjvind (1995). *Den lydige forvalter*. Social kritik: tidsskrift for social analyse og debat, Vol. Nr. 38.
- Laursen, Erik (2012). *Aktionsforskningens produktion af viden*. I Duus, G., Husted, M., Kildedal, K. Laursen, E. og Tofteng, D., *Aktionsforskning – en grundbog*. Samfundslitteratur.
- Ingeniøren (2009). *Grøn Vækst ignorerer eksperter skrappe kuestof-plan*. Af Lykke, Anne, 16. juni 2009.
- Lynggaard, Kenneth (2010). *Dokumentanalyse*. I Brinkmann, Søren og Tanggaard, Lene (red.), *Kvalitative metoder en grundbog*. Hans Reitzels Forlag.
- Magisterbladet (2012). *DM: Ansatte: naturstyrelsen tromler medarbejdere*. Böttcher, Thomas nr. 10. 1. Juni 2012.
- Mathiesen, Thomas (1971). *Det Uferdige*. Pax Forlag (Oslo 1971). Dansk udgave: *Det uferdige - Bidrag til politisk aktionsteori*. Hans Reitzels forlag (København 1973).
- Midgley, G (2000). *Systemic Intervention: Philosophy, Methodology, and Practice*. Kluwer Academic/ Plenum.
- Miljøministeriet (1986). *Aktionsplan for havet omkring Danmark*. Miljøministeriet.
- Miljøministeriet (2006). *Vurdering af visse offentlige og private anlægs virkning på miljøet (VVM) i medfør af lov om planlægning*. Miljøministeriet.
- Miljøministeriet (2006). *Vejledning om miljøvurdering af planer og programmer*.
- Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen.
- Miljøministeriet (2007). *Ny vandplanlægning i Danmark – arbejdsprogram, tidsplan og høringsproces*. Miljøministeriet og Amterne i Danmark.
- Miljøministeriet (2007). *Kommissoriet for Vand- og Naturråd*. Miljøministeriet, Miljøcenter Nykøbing F 14. Maj 2007.
- Miljøministeriet (2009). *Miljømålsloven, LBK nr 932 af 24/09/2009*. Miljøministeriet.
- Miljøministeriet (2009). *Bekendtgørelse af lov om miljøvurdering af planer og programmer, LBK nr 936 af 24/09/2009*. Miljøministeriet.
- Miljøministeriet 2009: [www.mim.dk/Nyheder/2009/20090616\\_gvaftale.htm](http://www.mim.dk/Nyheder/2009/20090616_gvaftale.htm). 3.11.2012.
- Miljøministeriet (2010). *Miljømålsloven, LOV nr 484 af 11/05/2010*. Miljøministeriet.

- Miljøministeriet (2010). *Miljøvurdering af vandplan 2.5 Smålandsfarvandet*. I Bilag 5 til udkast til vandplan for Smålandsfarvandet. Hovedvandopland 2.5. Vanddistrikt: Sjælland. Miljøministeriet, By- og Landskabsstyrelsen.
- Miljøministeriet (2011). *Miljømålsloven, LOV nr 553 af 01/06/2011*. Miljøministeriet.
- Miljøministeriet (2011). *Vandplan 2010-2015. Smålandsfarvandet. Hovedvandopland 2.5. Vanddistrikt: Sjælland*. Miljøministeriet, Naturstyrelsen.
- Miljøministeriet (2011). *Sammenfattende redegørelse for vandplanerne*. Miljøministeriet, Naturstyrelsen.
- Miljøministeriet 2012: [www.mim.dk/NR/rdonlyres/CE4AB2F1-803F-49D0-AA9D-0104A6A1F-1BE/0/pdf/tilnymim.pdf](http://www.mim.dk/NR/rdonlyres/CE4AB2F1-803F-49D0-AA9D-0104A6A1F-1BE/0/pdf/tilnymim.pdf). 20.10.2012.
- Moe, Mogens (2011). *Vandplanerne - på vej mod konfrontationer*. Ret & Indsigt 02/2011.
- Negt, Oskar (1984). *Det levende arbejde den stjålne tid. De politiske og kulturelle sider af kampen for nedsat arbejdstid*. København: politisk revy.
- Nielsen, Helle (2007). *Børns deltagelse i natur*. Rapport BUPL.
- Nielsen, Helle (2012). *Borgerdeltagelse*. I Duus, G., Husted, M., Kildedal, K. Laursen, E. og Tofteng, D., *Aktionsforskning – en grundbog*. Samfundslitteratur.
- Nielsen, Kurt A. og Nielsen, Birger S. (2003). *Natur- og lokalsamfundsudvikling i Halkær Å dal, en rapport fra et aktionsforskningsprojekt om demokratisk naturforvaltning*. Institut for Miljø, Teknologi og Samfund & Institut for Uddannelsesforskning, Roskilde Universitet.
- Nielsen, Kurt, A. og Nielsen, Birger S. (2004). *Borgerne i nationalparkprocessen*. I Reenberg, A., Agger, P., Christensen, P. og Aaby, B., *Wilhelm +3. Statuskonference 2004. Nationalparker – hvad nu?* Naturrådet.
- Nielsen, Kurt A. og Nielsen, B. S. (2006). *Methodologies in Action Research - Action Research and Critical Theory*. I Nielsen, Kurt A. og Svensson, Lennart (red.), *Action Research and Interactive Research - Beyond Practice and Theory*. Shaker Publishing.
- Nielsen, Birger S. og Nielsen, Kurt A. (2006). *En menneskelig natur*. Frydenlund.
- Nielsen, Kurt A. og Nielsen, Birger S. (2007). *Demokrati og naturbeskyttelse. Dannelse af borgerfællesskaber gennem social læring – med Møn som eksempel*. Frydenlund.
- Nielsen, Kurt A. (2009). *Aktionsforskningens videnskabsteori*. I Fuglesang, Lars og Olsen, Poul B. (red.), *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne*. Roskilde Universitetsforlag.
- Nielsen, Kurt A. (2012). *Aktionsforskningens historie – på vej til et refleksivt akademisk selskab*. I Duus, G., Husted, M., Kildedal, K. Laursen, E. og Tofteng, D., *Aktionsforskning – en grundbog*. Samfundslitteratur.
- Nielsen, Henrik K. (2001). *Kritisk teori og samtidsanalyse*. Århus Universitetsforlag.
- Nielsen, Henrik K. (2006). *Kultur- og samfundskritikkens aktualitet*. I Nielsen, Henrik K. Og Horn, Finn, *Kritik som deltagelse*. Klim.
- Nielsen, Henrik K. (2010). *Kritisk teori*. I Brinkmann, Søren og Tanggaard, Lene (red.), *Kvalitative metoder en grundbog*. Hans Reitzels Forlag.

- Næss, Petter (2011). *Planlægning hvorfor og hvordan?* Baggrundsnotat for forelæsning under Samplan-kurset, 20. september 2011.
- Olsén, P., Nielsen, B. S. og Nielsen K. A. (2003). *Demokrati og bæredygtighed. Social fantasi og samfundsmæssig rigdomsproduktion*. Roskilde Universitetsforlag.
- Pateman, Carole (2012). *Participatory Democracy Revisited*. Perspectives on Politics March 2012, Volume 10, Issue 1.
- Politiken (1994). *Fra kommissær til systemkritiker*. Af Olsen, Lars, Politiken 30. oktober 1994.
- Rauschmayer, Felix og Risse, Nathalie (2005). *A framework for the selection of participatory approaches for SEA*. Environmental Impact Assessment Review, Volume 25, Issue 6.
- Redclift, M (2000). *Sustainability and Sociology: Northern Preoccupations*. I Becker, Egon og Jahn, Thomas, *Sustainability and the social sciences - A cross-disciplinary approach to integrating environmental considerations into theoretical reorientation*. Zed Books.
- Reason, Peter (2002). *Justice, sustainability and participation*. Concepts and transformations 7:1.
- Regeringen (2004). Vandmiljøplan 3. Miljøministeriet og Ministerie for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.
- Regeringen (2008). *Grøn Vækst Kommissorium for ministerudvalg*. Regeringen.
- Regeringen (2009). *Aftale om Grøn Vækst*. Regeringen 16. juni 2009.
- Regeringen (2010). *Grøn Vækst 2. Aftale mellem Regeringen og Dansk Folkeparti om Grøn Vækst 2.0*. Regeringen 9. april 2010.
- Runhaar, H. and Driessen, P. (2007). *What makes strategic environmental assessment successful environmental assessment? The role of context in the contribution of SEA to decision-making*. Impact Assessment and Project Appraisal, Volume 25, Issue 1.
- Sachs, Ignacy (1999). Social Sustainability and Whole Development: Exploring the Dimensions of Sustainable Development. I Becker, Egon og Jahn, Thomas, *Sustainability and the social sciences - A cross-disciplinary approach to integrating environmental considerations into theoretical reorientation*. Zed Books.
- Sennett, Richard (1977). *The Fall of Public Man*. Cambridge University Press. Dansk uddrag: *Det intime og den offentlige kulturs endeligt*. Artikel i Kontekst 52. Politisk Revy. København.
- Shiva, Vandana (2005). *Earth Democracy; Justice, Sustainability, and Peace*, South End Press.
- Skjervheim, Hans (1974). *Deltakar og tilskodar*. Oslo: Institut for sociologi, Universitetet I Oslo.
- Svensson, Lennart (2002). *Bakgrund och utgångspunkter*. I Svensson, L., Brulin, G., Ellström, P-E., m.fl., *Interaktiv forskning – för utveckling av teori och praktik*. Stockholm: Arbetslivsinstitut.
- Sørensen, Eva og Torfing, Jacob (2005). *Netværksstyring fra government til governance*. Roskilde Universitetsforlag.
- Sørensen, Aage B. (1992). Aktionsforskning om og i arbejdslivet. Tidsskrift for samfunnsforskning, Volume 33.

- Tofteng, Ditte og Husted, Mia (2012). *Etik og Normativitet*. I Duus, G., Husted, M., Kildedal, K. Laursen, E. og Tofteng, D., *Aktionsforskning – en grundbog*. Samfundslitteratur.
- Valinia, S., Hansen, H. P., Futter, M. N., Bishop, K., Sriskandarajah, N. og Fölster, J. (2012). *Problems with the reconciliation of good ecological status and public participation in the Water Framework Directive*. The Science of the total environment 2012 sep. 1.
- Waagepetersen, J., Grant, R., Børgesen, C. D. og Iversen, T. M. (2008). *Midtvejsevaluering af vandmiljøplan 3*. Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet, Århus Universitet og Danmarks Miljøundersøgelser.
- Wallington, T., Bina, O. og Thissen, W. (2007). *Theorising strategic environmental assessment: Fresh perspectives and future challenges*. In Environmental Impact Assessment Review, No 27.
- Willig, Rasmus (2009). *Umyndiggørelse*. Hans Reitzel.

### *Empiri vedlagt afhandlingen*

Interviews med statsforvaltere i miljøcentre, interviews med kommunale forvaltere, høringssvar fra ideefasen, baggrundsmateriale til borgerdeltagelsesprojektet Tåmnaren, sekundær empiri (SE) som benyttes direkte i afhandlingen.